

ISSN 1694-8025



Жусуп Баласагын атындагы
Кыргызс улуттук университетинин

Жарчысы

Ар бир кварталда чыгуучу илим-билим
жана маалымат журналы

Вестник

Кыргызского национального университета

имени Жусупа Баласагына

Ежеквартальный научно-образовательный
и информационный журнал

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных
Высшей аттестационной комиссией Кыргызской Республики, Постановлением Президиума ВАК КР № 126
от 26.05.2016 г. и в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Специальный выпуск (S) 2018

Бишкек

«Ж. Баласагын атындагы КУУнун Жарчысы» жураналынын редакциялык коллегиясы

Башкы редактор

Садыков К.Ж. – Ж. Баласагын атындагы КУУнун ректору;

Башкы редактордун орун басары

Чекеев А. А - илимий иштер боюнча проректор;

Редколлегия:

Артыкбаев М.Т.-КР УИАнын кор.-, филос, ж-а. Полит.илим.д-ру,проф.;

Асанканов А.- КР.УИАнын кор.-муч., тарых,илим.д-ру,проф.;

Ахметова Н.А. - пед. илим. д-ру, проф.;

Борубаев А.А. – КР УИАнын акад, физ-мат., илим, д-ру, проф.

Ботобеков. А.- экон, илим, д-ру, проф.;

Галиева. З.И. – тарых илим, д-ру, проф.;

Жайнаков А. – КР.УИАнын акад, физ.-мат, илим.д-ру,проф.;

Карабаев С.О. – хим, илим, д-ру, проф.;

Мамбетакунов Э.- КР.УИАнын кор-муч., пед. илим, д-ру, проф.;

Молдаев Э.Э. – юрид, илим. д-ру, проф.;

Панков П.С. –КР.УИАнын кор.-муч., физ.-мат. илим.д-ру, проф. ;

Садыков А.- КР.УИАнын кор.-муч., фил. илим., д-ру, проф.;

Сманалиев К.М.- юрид, илим. д-ру проф.;

Суранаев Т.Дж.- экон. илим, д-ру. проф.;

Тиллебаев С.А.- филол. илим. д-ру, проф.;

Токтомышев С.Ж.- КР УИАнын акад, техн. илим. д-ру, проф.;

Чотонов У.- тарых илим. д-р проф.;

Чет өлкөлүк мүчөлөрү.

Ахунбаев А.- Евразия ну Өнугуу Банкынын изилдоо секторунун башчысы (Dr. PhD)

Бешимов Р.Б.- М. Улугбек атын. Улуттук Өзбек уни-ти, физ.-мат. илим. д-ру, проф.;

Бородкин Л.И.- М.В. Ломоносов атын. ММУнун проф., т. и. д. РАЕН кор.-муч.;

Ковальская Л.А.- биол. илим. д-ру, ВНИИТИБП лаб. башчысы;

Козлов К.Л.- М.В. Ломоносов атындагы ММУ, физ.-мат. илим. д-ру, проф.;

Перегудин С.И. – Санкт-Петербург мамлекеттик уни-ти., физ.-мат. илим. д-ру, проф.;

Садовничий Ю.В.- М.В. Ломоносов атындагы ММУ, физ.-мат. илим. д-ру, проф.;

Редакциялык-басма бөлүм:

Чотонов У.- бөлүм башчы;

Казыбекова Д.Э.- жоопту редактор;

Барткевич Л.Г.- редактор.

Редакционная коллегия журнала «Вестник КНУ им. Ж. Баласагына»

Главный редактор

Садыков К.Ж. -ректор КНУ им. Ж. Баласагына;

Заместитель главного редактора

Чекеев А.А. - проректор по научной работе;

Редколлегия:

Артыкбаев М.Т.- чл.-корр.НАН КР,д-р филос.и полит.наук,проф.;

Асанканов А.-чл.-корр.НАН КР,д-р ист.наук,проф.;

Ахметова Н.А. – д-р,пед.наук,проф.;

Борубаев А.А.- акад, НАН КР,д-р, физ-мат.наук.проф.;

Ботобеков А.- д-р,экон,наук,проф.;

Галиева З.И. - д-р ист. наук, профессор;

Жайнаков А.- акад,НАН КР,д-р пед.наук,проф.;

Карабаев С.О.- д-р,хим наук,проф.;

Мамбетакунов Э.- чл.-корр НАН КР д-р пед наук проф.;

Молдоев Э.Э.- д-р,юрид.наук.проф.;

Панков П.С.- чл.-корр.НАН КР,д-р физ,-мат,наук,проф.

Садыков А. –чл.-корр.НАН КР д-р, фил,наук.проф.

Сманалиев К.М. - д-р юрид.наук, проф.;

Суранаев Т.Дж.- д-р экон.наук, проф.

Тиллебаев С.А.- д-р филол. наук, проф.;

Токтомышев С.Ж.- акад,НАН.КР,д-р, техн.наук. проф.;

Чотонов У. - д-р ист. наук, профессор, зав.отделом;

Зарбежные члены:

Ахунбаев А. - зав. сектором исследования стран Евразийского Банка Развития (Dr.PhD);

Бешимов Р.Б.-д-р физ-мат. наук. проф. Национального университета Узбекистана им.М.Улугбека;

Бородкин Л.И. - д-р ист. наук, проф. МГУ им. М.В Ломоносова, чл.-корр. РАЕН;

Ковальская Л.А.-д-р биол.наук,зав,лаб, ВНИИТИБП,г.Щелкова,Моск.обл.,;

Козлов К.Л – д-р физ-мат.наук,проф, МГУ им.М.В.Ломоносова;

Перегудин С.И - д-р физ.– мат. наук, проф. Санкт-Петербургского Государственного Университета;

Садовничий Ю.В. –д-р, физ-мат,наук,проф. МГУим.М.В.Ломоносова;

Редакционно-издательский отдел:

Чотонов У.- зав.отделом;

Казыбекова Д.Э.- ответственный редактор;

Барткевич Л.Г.-редактор.

Материалы

международных научно-практических конференций

на тему:

«Законодательство об охране труда в Кыргызской Республике: современное состояние и тенденции развития. Международное законодательство об охране труда» (г. Бишкек, 16 декабря 2016 г.) и «Унификация и гармонизация экологического законодательства в рамках правового пространства ЕАЭС» (г. Чолпон-Ата, 12-13 июля 2017г.)

Кыргызская Республика

г.Бишкек,

2018 г.

Оргкомитеты по организации и проведению конференций

«Законодательство об охране труда в Кыргызской Республике: современное состояние и тенденции развития. Международное законодательство об охране труда»:

1. **Аманалиев У. О.** - проректор по учебной работе КНУ им. Ж. Баласагына, д.ю.н., доцент (председатель);
2. **Сманалиев К. М.** –декан юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына, д.ю.н., профессор (заместитель председателя);
3. **Раманкулов К. С.** –заведующий кафедрой гражданского, трудового и экологического праваюридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына, к.ю.н., доцент;
4. **Андашев У. Т.** – заместитель декана по научной работе юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына, к.ю.н., доцент;
5. **Таджибаев Э. А.** - к.ф.н., директор центра исследований социально - трудовых отношений, председатель горно - металлургического профсоюза Кыргызской Республики;
6. **Турсунакунов С. Т.**, - к.ю.н., доцент кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына;
7. **Качкын кызы Гульназ**, -к.ю.н., доцент кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета КНУ им. Ж.Баласагына.

Редакционная коллегия специального выпуска:

1. **Сманалиев К.М.** -д.ю.н., проф. (председатель);
2. **Раманкулов К.С.** -к.ю.н, доцент (отв.редактор);
3. **Таджибаев Э.А.** - к. ф. н., (Центр исследований социально-трудовых отношений, г. Бишкек);
4. **Люттов Н.Л.** - д.ю.н., доцент (Московский государственный юридический университет им. О.Е.Кутафина (МГЮА));
5. **Боголюбов С.А.**, - д.ю.н., проф. (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ);
6. **Бейшембиев Э.Д.** - д.ю.н., проф.;
7. **Токтобаев Б.Т.** - д.ю.н., доцент.

Рабочая группа:

1. **Андашев У. Т.** -заместитель декана по научной работе юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына, к.ю.н., доцент;
2. **Абдукадырова Л.** – координатор программ Представительства в КР международного центра профсоюзной солидарности;
3. **Мадалинов А.Т.** – преподаватель кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына;
4. **Такырбашова Г.К.** - преподаватель кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына.

Ответственные за выпуск:

1. **Сманалиев К. М.** -д.ю.н., проф. декан юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына;
2. **Раманкулов К. С.** - к.ю.н., доцент;
3. **Бузурманкулов Б. Д.** – к. ю. н., доцент зам. декана по учебной работе юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына;
4. **Джакупбеков М. З.** – к. ю. н., доцент; зам. декана по научной работе юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына;
5. **Мадалинов А. Т.** – преподаватель кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына.

**«Унификация и гармонизация экологического законодательства в рамках
правового пространства ЕАЭС»**

1. **Аманалиев У.О.** – проректор по учебной работе КНУ им. Ж. Баласагына, д.ю.н., (председатель оргкомитета конференции)
2. **Сманалиев К.М.**- декан юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына, д.ю.н., профессор (заместитель председателя)
3. **Боголюбов С.А.**- заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ
4. **Андашев У.Т.** – заместитель декана юридического факультета, к.ю.н., доцент
5. **Токтобаев Б.Т.** - заведующий кафедрой теории и истории государства и права, д.ю.н., профессор
6. **Раманкулов К.С.**- заведующий кафедрой гражданского, трудового и экологического права, к.ю.н., профессор
7. **Оторова Б.К.** – к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права
8. **Жееналиева А.Ж.** – заведующая кафедрой уголовного права и криминологии, к.ю.н., доцент
9. **Батырбаев Б.А.**- доцент кафедры уголовного процесса и судебной экспертизы, к.ю.н.

Редакционная коллегия специального выпуска:

8. **Сманалиев К.М.** -д.ю.н., проф. (председатель);
9. **Раманкулов К.С.** -к.ю.н., доцент (отв. редактор);
10. **Таджибаев Э.А.** - к. ф. н., (Центр исследований социально-трудовых отношений, г. Бишкек);
11. **Люттов Н.Л.** - д.ю.н., доцент (Московский государственный юридический университет им. О.Е.Кутафина (МГЮА));
12. **Боголюбов С.А.**, - д.ю.н., проф. (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ);
13. **Бейшембиев Э.Д.** - д.ю.н., проф.;
14. **Токтобаев Б.Т.** - д.ю.н., доцент.

Рабочая группа:

1. **Кадыров А.А.** – доцент кафедры гражданского, трудового и экологического права
2. **Волкова Т.В.** – доцент кафедры земельного и экологического права СГЮА (Российская Федерация)
3. **Оторова Б.К.** – к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права
4. **Арзыматов Ж.Н.** – председатель правления Ассоциации «Юристы Кыргызстана»

Ответственные за выпуск:

1. **Сманалиев К. М.** -д.ю.н., проф. декан юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына;
2. **Раманкулов К. С.** - к.ю.н., доцент;
3. **Бузурманкулов Б. Д.** – к. ю. н., доцент зам. декана по учебной работе юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына;
4. **Джакупбеков М. З.** – к. ю. н., доцент; зам. декана по научной работе юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына;
5. **Мадалинов А. Т.** – преподаватель кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына.

СОДЕРЖАНИЕ МАЗМУНУ

Предисловие.....

Часть 1.

«Законодательство об охране труда в Кыргызской Республике: современное состояние и тенденции развития. Международное законодательство об охране труда.....

Информация о конференции

Раманкулов К.С. К вопросу о реформе законодательства КР об охране труда.....

Таджибаев Э.А. Актуальные проблемы регулирования сферы охраны труда и правоприменительной практики в Кыргызской Республике.....

Качкын кызы Гульназ Международно- правовые и регионально- правовые основы охраны труда.....

Казанбаева З.Р. Процесс медиации как альтернативный способ разрешения трудовых споров в гражданском процессе в Кыргызской Республике.....

Бейшембиев Э.Ж. Кыргызстан: конституционное право граждан на труд и международное право.....

Мадалинов А. Т. Современное состояние системы законодательства об охране труда в Кыргызской Республике.....

Ибраева А.С., Есетова С. К., Каражигитова Б.Е. К вопросу о правовой культуре руководителя трудового коллектива.....

Турсунакунов С.Т. Нормативно-правовая основа охраны труда в Кыргызской Республике

Турсунакунов С.Т., Андашев У.Т. Роль профсоюзов Кыргызской Республики в защите социально-трудовых прав работников.....

Лютов Н. Л., Герасимова Е. С., Раманкулов К.С. Законодательства России и Кыргызстана в сфере безопасности и гигиены труда: параллели некоторых преобразований и вопросы соответствия международным нормам.....

Абайдельдинов Т. М., Шаменова Ш. Ж. Основные тенденции развития правового института охраны труда в Республике Казахстан.....

Лютов Н.Л. Комментарий к Справке-обоснованию, подготовленному Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики (далее – Минтруда) к проекту Закона Кыргызской Республики «О признании утратившим силу Закона Кыргызской Республики «Об охране труда» (далее – Справка-обоснование) и Приложению к Справке-обоснованию (далее – Приложение.....

Раманкулов К. С., Такырбашова Г. К. Эмгек мигранттарды социалдык жактан камсыздоо жана укуктук коргоо суроолору.....

Царенко М. В. Сравнительно-правовой анализ развития законодательства об охране труда республики Казахстан и Кыргызской Республики.....

Предисловие.....

Часть 2.

«Унификация и гармонизация экологического законодательства в рамках правового пространства ЕАЭС».....

Информация о конференции

Кадыров А. А. О водных правоотношениях.....

Абанина Е. Н. Некоторые аспекты правового регулирования лесных отношений в России и Кыргызстане.....

Болтанова Е.С. Правовое регулирование земельных отношений для целей публично-частного партнерства.....

Есенкулова Б. Б. Соотношение международного инвестиционного и экологического права (на примере Кыргызской Республики)	
Пономарев М. В. Проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства в Российской Федерации и Кыргызской Республике	
Боголюбов С.А. Роль судебной системы в реализации прав и выполнении обязанностей в сфере охраны окружающей среды	
Коршунова Н. Е., Акылакунова А. К. Влияние гражданской активности населения на решение социально-экологического конфликта	
Анисимов А. П. Общая теория экологического правопорядка: взгляд из России	
Чикильдина А. Ю. О формировании эколого-правовой культуры современной молодежи	
Батырбаев Б.С. Уголовная ответственность за совершение экологических преступлений: сравнительно-сопоставительный анализ нового УК КР	
Терновая О. В. Ответственность юридических лиц за экологические правонарушения: национальный и наднациональный опыт	
Афанасьев С.Ф., Волкова Т.В. Изучение экологических правоотношений через призму межотраслевого юридического подхода	
Ермаков А.Н., Захарьяшева И.Ю. Охрана окружающей среды: отдельные вопросы специализации правосудия	
Коваленко О.В. Совершенствование отдельных уголовно-правовых норм запрещения в сфере экологии	
Нигматуллина Э. Ф. Факторы ситуационного права, влияющие на формирование норм земельного права	
Романова О. А. О совершенствовании правовой охраны водных объектов	
Ручкина Г. Ф. Современный экологический кризис: правовые проблемы	
Сидыкова Н.Н. Правовые аспекты реализации норм земельного законодательства Таджикистана	
Чмыхало Е.Ю. О некоторых тенденциях развития земельного законодательства Российской Федерации	
Шульга А.Е. Проблемы реализации концепции устойчивого развития в лесном законодательстве	
Шуплецова Ю.И. Отдельные правовые проблемы ответственности за нарушение лесного законодательства Российской Федерации	
Галиновская Е.А. Правовые проблемы регулирования земельных отношений в Российской Федерации	
Сведения об авторах	

16 декабря 2016г. на юридическом факультете КНУ им. Ж. Баласагына была проведена Международная научно-практическая конференция по теме: «Законодательство об охране труда в Кыргызской Республике: современное состояние и тенденции развития. Международное законодательство об охране труда», в которых приняли участие более 100 человек - представители ведущих вузов и научно-исследовательских учреждений, госорганов и общественных организаций Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Турция.

Приветствуя всех участников и гостей работу конференции открыли проректор КНУ им. Ж. Баласагына д.ю.н., доцент Аманалиев У.О. и декан юридического факультета д.ю.н., профессор Сманалиев К.М. Затем перед участниками конференции выступил представитель МОТ в Кыргызской Республике Б.Ороков, рассматривавший вопросы взаимодействия международных норм и трудового законодательства Кыргызской Республики. Некоторые проблемные вопросы, связанные с практикой реализации норм об охране труда отметил в своем выступлении вице-президент Союза промышленников и предпринимателей Кыргызской Республики Ш.И. Борончиев. Следующим стало выступление заместителя Генерального секретаря федерации профсоюза металлургов Турции Т. Раупова, посвященное вопросам функций национального законодательства о профсоюзах в системе социально-экономических отношений в стране. Это выступление было значительно конкретизировано в последующем сообщении специалиста по вопросам охраны труда профсоюза «Тюрк металл» А. Парчалы.

Содержательная программа конференции включала в себя пять основных докладов, тематика которых предопределила последующие выступления и дискуссии по поставленным в этих докладах проблемам. С научными докладами выступили: Э.Ж. Бейшембиев «Кыргызстан: конституционное право граждан на труд и международное право»; К.С. Раманкулов «К вопросу о реформе законодательства КР об охране труда»; Э.А. Таджибаев «Актуальные проблемы регулирования сферы охраны труда и правоприменительной практики в Кыргызской Республике»; Качкын кызы Гульназ «Международно-правовые и регионально-правовые основы охраны труда»; С.Т. Турсунакунова «Нормативно-правовая основа охраны труда в Кыргызской Республике». На конференции было заслушано около 30 научных сообщений, которые вызвали живой интерес у участников конференции. Основные материалы состоявшейся конференции предлагаются читателям данного номера журнала.

Составитель:

Раманкулов К.С.

Часть 1.

**«Законодательство об охране труда в
Кыргызской Республике: современное
состояние и тенденции развития.
Международное законодательство об охране
труда»**

Раманкулов К.С.,
КНУ им. Ж. Баласагына,
Кыргызстан, Бишкек.
Ramankulov K.S.,
KNU them J. Balasagyn.
Kyrgyzstan, Bishkek
ramaks65knu@mail.ru

К вопросу о реформе законодательства КР об охране труда

On the issue of the reform of the legislation of the Kyrgyz Republic on labor protection

Кыргыз Республикасынын эмгекти коргоо жөнүндөгү мыйзамдарын реформалоо масалелери

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы, связанные с реформированием системы регулирования области отношений охраны труда. С точки зрения Конвенций МОТ (187), ратифицированной Кыргызской Республикой и действующего законодательства о труде обосновывается необходимость формирования новой модели регулирования отношений охраны труда в Кыргызстане, которая основывается на системе оценки рисков в сфере трудовой деятельности. В статье делаются конкретные предложения по совершенствованию трудового законодательства об охране труда.

Аннотация: макалада эмгекти коргоо мамилелер тармагын жөнгө салуу тутумун реформалоо менен байланышкан маселелер каралган. Кыргыз Республикасы тарабынан ратификацияланган ЭЭУнун Конвенциясы (№187) жана колдонулуп жаткан эмгек жөнүндө мыйзамдарынын көз карашы менен жумуш ишмердүүлүк чөйрөсүндөгү тобокелчиликтерди баалоо тутумуна негизделген Кыргызстандагы эмгекти коргоо мамилелерин жөнгө салуу жаңы моделин түзүү зарылчылыгы тастыкталат. Макалада эмгекти коргоо жөнүндө эмгек мыйзамдарын жакшыртуу боюнча конкреттүү сунуштар жасалат.

Abstract: the article deals with issues related to the reform of the system of regulation of the field of labor protection relations. From the point of view of the ILO Conventions (187), ratified by the Kyrgyz Republic and the current labor legislation, the necessity of forming a new model for regulating labor protection relations in Kyrgyzstan based on the system of risk assessment in the sphere of labor activity is justified. The article makes specific proposals on improving the labor legislation on labor protection

Ключевые слова: трудовое законодательство, охрана труда, Международная организация труда (МОТ), стандарт, оценка условий труда, управление охраной труда.

Негизги сөздөр: эмгек мыйзамы, эмгекти коргоо, Эл аралык эмгек уюму, (ЭЭУ), стандарттар, эмгек шарттарын баалоо, эмгекти коргоону башкаруу.

Keywords: labour law, occupational safety and health, European Social Charter, International Labour Organization (ILO)

Проблемы правового регулирования охраны труда в Кыргызской Республике и современном международном праве приобретают все большую актуальность. Это обусловлено, с одной стороны, развитием и утверждением идеологии социальной государственности, необходимостью роста гуманизма в обществе, а с другой стороны, тенденцией, направленной на увеличение потенциально опасных производственных факторов. В юридическом аспекте охрана труда представляется комплексным явлением, опосредующим целую систему мероприятий и средств обеспечения безопасности жизни и здоровья работников в процессе их трудовой деятельности. Главными источниками правового регулирования в этой области общественных отношений составляют нормы Конституции КР, закрепляющие право на охрану труда (ч.2 ст.9, ч.3 ст.42 Конституции КР). При этом право на охрану труда также образует элемент правового статуса гражданина КР, статусное право работника. В обобщенном виде обязанности

работодателей в сфере трудовых отношений состоят в обеспечении охраны и условий труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ч.3 ст. 42 Конституции КР). Это конституционная обязанность работодателя конкретизируется Трудовым кодексом КР и Законом КР «Об охране труда». Отличительной особенностью правового института охраны труда является то, что в нем преобладают публично-правовые начала и положения императивного характера, закрепленные в виде единых принципов и норм по охране труда для всех хозяйствующих субъектов в Кыргызской Республике, а область охраны труда и обеспечения ее безопасности находится под государственным надзором и контролем.

В связи с особой значимостью законодательства об охране труда нельзя не отметить некоторые инициативы по реформированию нормативных правовых актов КР, исходящие от Совета по регулятивной реформе (далее – Совет) и образованному в соответствии с постановлением Правительства КР от 12 января 2015 г. № 4[1]. К указанное постановление Правительства КР имеется Приложение 1, которое содержит перечень нормативных правовых актов (более 1000 правовых актов разных отраслей права), подлежащих «процессу инвентаризации». Этот перечень включает в себя также около десятка нормативно-правовых актов сферы трудового права (включая ТК КР), отнесенных перечнем вместе со всеми другими нормативными актами в Приложении 1, к числу «нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, и подлежащих анализу и оценке государственными органами» (при этом точная дата такого «анализа и оценки» нормативных актов о труде в Приложении не указаны). В целом такая постановка цели этого органа представляется совершенно не корректной, поскольку практика ее реализации направлена на максимальную либерализацию по сути дела всего законодательства КР, посредством необоснованного расширения понятия «регулирование предпринимательской деятельности» (ч.4 ст.1 ГК КР) , ведущее к подмене правовых приоритетов закрепленных иным (не предпринимательским), прежде всего социальным законодательством КР и в итоге к серьезному ущемлению прав граждан в самых разных сферах деятельности общества. Так, например, исходными ориентирами при осуществлении «процесса инвентаризации» трудового законодательства становятся не международные трудовые стандарты, а совершенно произвольно определяемые Советом степень влияния трудового законодательства КР на предпринимательскую деятельность, которая отвечала бы «принципам рыночной экономики и способствовало улучшению бизнес-среды и инвестиционного климата». При этом «анализ и оценка» нормативно-правовых актов сферы трудового права не предполагают участие в таком исследовании социальных партнеров сферы трудовых отношений, не предусматривают взаимодействия с независимыми экспертами в области правового регулирования труда. Так, Советом уже были предприняты ряд шагов в направлении формирования предложений по реформе законодательства в сфере труда (в частности, на заседании Отдела по регулятивной реформе 7 июля 2016 года был определен Перечень нормативно-правовых актов, рекомендованных для признания утратившими силу после принятия их в новой редакции и/или внесения изменений в другие нормативные акты, включая Закон КР «Об охране труда» от 1 августа 2003 года №167), которые не были согласованы с социальными партнерами.[2]

Это предложение несет риски серьезного ухудшения состояния законодательства о безопасности и гигиене труда[3] и сокращения круга лиц, на которых распространяется данное законодательство, размыванию норм этого законодательства, дезорганизации всей области регулирования охраны труда. Вместе с тем в указанных попытках «реформирования» законодательства совершенно очевидно просматриваются инициативы, направленные на предельную либерализацию значительного массива нормативно-правовых актов КР различных отраслей права, без учета их основной социальной роли в системе права КР (что, кстати, противоречит и означенной направленности самой реформы «Системный анализ регулирования»). Отметим, что для трудового законодательства свойственна ориентированность прежде всего на решение

определенных целей и задач, связанных со сферой регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений. В частности, в соответствии со ст.1 ТК КР целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей.

При этом эти инициативы явно противоречат фактическому положению дел, свидетельствующих о значительном ухудшении безопасности труда в республике, при практическом «отсутствии органа, осуществляющего государственное управление охраной труда», отмеченных некоторыми программными документами Правительства КР [4] и Президента КР [5], которые, напротив, предполагают активизацию правового обеспечения, направленного на укрепление отношений по безопасности и охране труда. Так, последняя шести-летняя статистика свидетельствует, [6] что в 2010 году от несчастных случаев на производстве пострадало 454 человека, из которых погибло 29 граждан. В 2011 -2012 годах ситуация по травматизму смягчилась, так число несчастных случаев составило соответственно 158 и 153 или на 65-66 процентов уменьшилось по сравнению с 2010 годом. В 2013 году, напротив, рост количества пострадавших при несчастных случаях на производстве резко возрос и составил 44 процента к уровню 2012 г. При этом анализ производственного травматизма, приведенный в этом проекте постановления показывает, что количество пострадавших на производстве в расчете на 1000 работающих продолжает оставаться на одном уровне (табл.1). Количество смертельных случаев за отмеченный выше период, а также общее количество погибших на производстве вызывает обоснованные опасения (табл.2). В то же время по свидетельству некоторых представителей отраслевых профсоюзов статистика смертельных несчастных случаев имеет устойчивую тенденцию роста [7]. Следует отметить, что при расчете данных показателей за основу берутся национальные системы уведомления о производственном травматизме (например, записи и годовые отчеты инспекции труда, данные системы страхования и сведения о выплаченных компенсациях, регистры смертей и т.д.), которые не учитывают занятых в неформальном секторе и самозанятых. Кроме того, на практике не редки случаи, когда при получении производственной травмы могут возникать ситуации, в которых сложно доказать полученный вред здоровью на рабочем месте. Усложняет ситуацию и нежелание некоторых работодателей выплачивать пособия по производственному травматизму. К тому же при сборе данных не учитываются травмы морально-психологического характера и травмы, полученные в течение продолжительного времени, которые сложно доказать (такие как вдыхание опасных паров, отсутствие освещения, продолжительные физические нагрузки и др.). При этом психосоциальные факторы в настоящее время общепризнанны как вопрос актуальный практически для всех стран, профессий и подавляющего большинства работников.

В марте 2007 года одиннадцать стран СНГ (включая КР) приняли новый межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230-2007, который полностью соответствует принципам Международной организации труда (МОТ), изложенным в Руководстве по системам управления охраной труда (МОТ-СУОТ 2001), [8] а также в рамочной Конвенции МОТ №187 (ратифицирована КР). Основное его предназначение - это установление национальных систем управления охраной труда, подкрепленных законодательством применяемой страны. Однако проблема системы безопасности и гигиены труда в Кыргызстане заключается в том, что система конкретных технических регламентов в области охраны труда (строительные нормы и правила «СНиП», санитарные нормы и правила «СанПиН» и другие стандарты) действовала в Кыргызской Республике на основании нормативных актов, утвержденных в СССР. В соответствии с п. 3 ст. 36 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [9], нормативные правовые акты СССР действовали только до 31 декабря 2009 г., а с 1 января 2010 г. они утратили силу.[10] Кроме того, по сути дела оказалась

отмененной прежняя модель охраны труда, основывавшаяся на аттестации рабочих мест и государственной экспертизе условий труда [11,с.52]. Таким образом, отмеченный выше стандарт области регулирования охраны труда стал частью национального законодательства (ст.6 Конституции КР) [12], хотя новая система управления отношениями охраны труда оказалась еще не созданной.

Следует отметить, что многие страны на основе стандартов МОТ взяли на себя обязательство по внедрению локальных (региональных) программ достойного труда, в большинстве из которых подчеркивается необходимость усиления мер по охране труда для всех работников. Некоторые из этих стран разработали отдельные национальные программы по охране труда, сосредоточенные на основных национальных приоритетах. МОТ предоставляет технические консультации и поддержку в осуществлении таких программ [13, с.80], что позволяет укрепить национальный потенциал, в особенности в опасных отраслях, таких как промышленное производство, добыча ископаемых и сельское хозяйство, а также в обеспечении защиты конкретных категорий работников. Действуя в этом направлении, МОТ пропагандирует интегрированный комплексный подход к вопросам охраны труда, учитывающий физическое, психологическое и социальное благополучие мужчин и женщин в сфере труда, во всех отраслях экономики, включая неформальную экономику. Как уже отмечалось, межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230-2007, идентичен Руководству МОТ – СУОТ 2001 и предполагает систему управления, основанную на ее непрерывном совершенствовании, на активном участии и сотрудничестве работодателя и работников [14, с.5-49]. Внедрение СУОТ на уровне предприятий или организаций не только способствует устранению опасностей и снижает риски, но и повышает производительность труда и конкурентоспособность предприятия. Эффективная система управления охраной труда способствует заинтересованности, в том числе экономической, и работодателей и каждого работника в непрерывном улучшении условий и охраны труда. Кроме того, система управления охраной труда должна быть совместима (объединена) с другими системами управления на предприятии (например, с системой управления качеством продукции).

Основой современных национальных систем охраны труда является концепция управления профессиональными рисками. Суть этой концепции заключается в формировании на государственном уровне механизмов, методов и инструментов, с помощью которых работодатели и работники могут, во-первых, объективно оценивать существующие риски и влиять на условия труда на рабочих местах и, во-вторых, мотивированы к этому. При этом во главу угла ставится реализация эффективных предупредительных мероприятий с целью недопущения случаев производственного травматизма и профессиональной заболеваемости.

Предполагаемые в последние годы изменения в законодательстве об охране труда ориентированы на формирование национальной системы охраны труда, в основе которой будет находиться механизм управления профессиональными рисками [15, с.52,90-93]. Вместе с тем в настоящее время требуется нормативно закреплённая и сопровождаемая четкими индикаторами исполнения национальная программа на 2017-2020 г., направленная на определение государственной стратегии в этой области. В программе необходимо предусмотреть комплекс организационно-правовых, материально-технических, научно-информационных мероприятий, необходимых для формирования в республике механизма управления профессиональными рисками. Комплекс профилактических мероприятий должен осуществляться на основе требований, установленных соответствующими нормативными правовыми актами. К таким нормативным актам, в частности, относятся: стандарты безопасности труда, правила и типовые инструкции по охране труда, государственные санитарно-эпидемиологические правила и другие нормативы, устанавливающие требования к факторам рабочей среды и трудового процесса. Как уже отмечалось, подавляющее большинство из них принималось в советский период, поэтому были признаны устаревшими и утратили силу.

Следовательно, потребуется существенный пересмотр системы стандартов безопасности труда, придания им статуса нормативно-правовых актов и формирование новой системы стандартизации. Одновременно в рамках указанной работы должна быть сформирована нормативная база, обеспечивающая последовательное внедрение системы управления профессиональными рисками. Прежде всего необходимо принятие специального нормативного акта, регулирующего непосредственно отношения связанные со специальной оценкой условий труда. С учетом системы трудового законодательства КР этот правовой акт может быть принят либо как отдельный закон либо в составе отдельной главы ТК КР. В любом случае в рамках принятых норм права потребуется создать соответствующий терминологический аппарат для уяснения терминов и определений, используемых в различных его статьях и для гармонизации определений, содержащихся в других нормативных актах, регламентирующих общие вопросы охраны труда. В терминологическом аппарате важное значение будут иметь определение и законодательное закрепление таких понятий, как "профессиональный риск", "оценка профессиональных рисков" и "управление профессиональными рисками", а также установление ответственности всех субъектов трудовых отношений, участвующих в процессах оценки и управления рисками.

В основе нового подхода по установлению компенсаций должен быть принцип адресности предоставления (с учетом условий труда на конкретном рабочем месте) и адекватности уровня компенсаций установленным в результате оценки условиям труда. Стимулирование к улучшению условий труда подразумевает, прежде всего, формирование для работодателей определенных «выгод» или снижение определенных издержек за счет соблюдения требований охраны труда. В этой связи необходимо инициировать процесс перехода к установлению «индивидуальных» страховых тарифов, а также скидок (надбавок) к страховому тарифу в зависимости от условий труда, которые в итоге должны получить нормативно-правовое закрепление в законодательстве о социальном страховании от несчастных случаев на производстве.

К улучшению условий труда должны мотивировать и адекватные санкции со стороны контрольно-надзорных органов. В этой связи потребуется также внесение изменений и дополнений в Кодекс КР об административной ответственности и Уголовный кодекс КР, предусматривающих меры юридической ответственности для лиц и организаций, не соблюдающих установленные нормативные требования охраны труда.

Литература

1. Постановление Правительства КР от 12 января 2015 г. № 4 «О реализации проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97249?cl=ru-ru>
2. Здесь важно отметить то, что подобная практика подготовки, пересмотра и проведения национальной трудовой политики противоречит принятой Кыргызской Республикой ILO Labour Administration Convention, 1978 (No. 150) ст. 5(1), которой предусматривается создание эффективной системы регулирования вопросов труда, функционирующей при участии предпринимателей, трудящихся и их организаций. Следует подчеркнуть и то, что согласно данной Конвенции персонал системы по регулированию вопросов труда должен состоять из лиц, имеющих соответствующую квалификацию и независимых от ненадлежащего внешнего влияния. Convention concerning Labour Administration: Role, Functions and Organisation (Entry into force: 11 Oct 1980) Adoption: Geneva, 64th ILC session (26 Jun 1978). ILO Normlex Database: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C150
3. См. в наст. выпуске журнала подробный анализ норм, составленный Н.Л. Лютовым в Комментарий к Справке-обоснованию, подготовленному Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики к проекту Закона Кыргызской Республики «О признании утратившим силу Закона Кыргызской Республики «Об охране труда» и Приложению к Справке-обоснованию.

4. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы. Одобрена постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 г. № 218. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/53067>
5. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года № 11. www.president.kg
6. Проект Постановления Правительства Кыргызской Республики «О Национальной программе охраны труда Кыргызской Республики на 2017-2020 годы» <http://www.mlsp.gov.kg/?q=ru/content/ministerstvo-truda-i-socialnogo-razvitiya-kyrgyzskoy-respubliki-vynosit-postanovlenie>
7. В Кыргызстане статистика смертельных несчастных случаев на производстве имеет устойчивую тенденцию роста: <http://kabar.kg/society/full/75531>
8. Принят Евразийским Советом по стандартизации, метрологии и сертификации (Протокол №28 от 23 марта 2007 г.), за принятие которого проголосовал Кыргызстан (Кыргызстандарт). www.eseur.ru/Files/MEJGOSUDARSTVENNIY_STANDART_GO25502.doc
9. Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (в ред. от 29.12.2016г.): http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30455249#pos=0;0&sel_link=1005501680 .
10. Лютов Н.Л., Герасимова Е.С., Раманкулов К.С. Законодательства России и Кыргызстана в сфере безопасности и гигиены труда: параллели некоторых преобразований и вопросы соответствия международным нормам. См. наст. спецвыпуск журнала.
11. Охрана труда в Кыргызской Республике. Национальный обзор / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2015. 137 с. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro.../wcms_306190.pdf
12. Конституция Кыргызской Республики (в редакции Закона Кыргызской Республики от 20.12.2016 г. №218). Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года. www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru
13. По Кыргызстану, напр., см.: Охрана труда в Кыргызской Республике. Национальный обзор / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2015. 137с. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro.../wcms_306190.pdf
14. См.: Дойблер В. Трудовое право и рыночная экономика / Материалы научно-практической конференции «Проблемы трудового законодательства в рыночных условиях» Бишкек. 1997. С.10-11; Муртонен М. Оценка рисков на рабочем месте-практическое пособие: Серия охрана труда: Международный опыт. Выпуск 1. Опыт Финляндии. Международная организация труда, 2011. С.5-49.
15. Охрана труда в Кыргызской Республике. Национальный обзор / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2015. 137 с. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro.../wcms_306190.pdf

Таджибаев Э.А.
Директор Центра исследований
социально-трудовых отношений,
председатель горно-металлургического
профсоюза Кыргызской Республики, Бишкек
Tadjibaev E.A.
Director of the Research Center
social and labor relations,
chairman of the mining and smelting
trade union of the Kyrgyz Republic, Bishkek

Актуальные проблемы регулирования сферы охраны труда и правоприменительной практики в Кыргызской Республике.

Кыргыз Республикасындагы практикада укук коргоо жана эмгекти коргоо чөйрөсүндө актуалдуу маселелерин жөнгө салуу.

Actual problems of regulation of the sphere of labor protection and law enforcement practice in the Kyrgyz Republic.

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы в области правового регулирования охраны труда. С учетом современного состояния области отношений охраны труда в республике анализируются некоторые новейшие инициативы, направленные на отмену Закона КР «Об охране труда». В статье обосновывается контрпродуктивность этой инициативы и делаются иные предложения по совершенствованию законодательства об охране труда.

Аннотация: макалада эмгекти коргоону укуктук жөнгө салуу чөйрөсүндөгү укуктук жөнгө салуу маселелери каралган: Республикадагы эмгекти коргоо мамилелер тармагынын азыркы абалын эске алуу менен Кыргыз Республикасынын “Эмгекти коргоо жөнүндөгү” мыйзамын жокко чыгарууга багытталган кээ бир жаңы демилгелер анализделет. Макалада бул демилгенин каршы кирешелүүлүгү тастыкталат жана эмгекти коргоо жөнүндө мыйзамдарды өркүндөтүү боюнча башка сунуштар берилет.

Annotation: the article deals with the issues of legal regulation of the area of legal regulation of labor protection. Taking into account the current state of the field of labor protection relations, some recent initiatives aimed at abolishing the Law of the Kyrgyz Republic "On labor protection" are being analyzed in the republic. The article justifies the counterproductive nature of this initiative and makes other proposals to improve the legislation on labor protection.

Негизги сөздөр: Эмгекти коргоо жөнүндө мыйзамдар, иш берүүчү, кесиптик биргелешүү, кесиптик кырсыктар жана оорулар, укуктук ченемдик актылар, эмгек келишими.

Ключевые слова: законодательство об охране труда, работодатель, профсоюзы, производственный травматизм и заболеваемость, нормативные правовые акты, трудовой договор.

Keywords: legislation on labor protection, employer, trade unions, industrial injuries and morbidity, normative legal acts, labor contract.

Правовые основы регулирования отношений в области охраны труда между работодателями и работниками в Кыргызской Республике закреплены нормами Трудового кодекса Кыргызской Республики, а также специального Закона КР «Об охране труда» [1]. Данный Закон направлен на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Имеется ряд подзаконных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, изданных во исполнение Закона КР «Об охране труда». К примеру – постановление Правительства КР от 5 апреля 2004 года №225 «Об утверждении Типового положения о службе и об организации работы по охране труда и Положения о порядке обучения охране

труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций» [2] и многие другие.

Решением Совета по регулятивной реформе [3] от 07 июля 2016 года № 16-57, рекомендуется признать утратившим силу Закон КР «Об охране труда» от 01 августа 2003 года ссылаясь на то, что он дублирует положения, закрепленные в Трудовом кодексе Кыргызской Республики.

Центром исследований социально-трудовых отношений был проведен анализ последствий признания Закона КР «Об охране труда».

Закон КР «Об охране труда» не в полной мере дублирует раздел VI Трудового Кодекса КР. В случае отмены Закона КР «Об охране труда» из области правового регулирования выпадут предмет регулирования, сфера применения, основные направления государственной политики, полномочия Правительства КР и уполномоченных государственных органов, вопросы принятия подзаконных нормативно-правовых актов в области технического регулирования (СНиП, ЕПБ, САНПиН и т.д.), общественный контроль осуществляемый профессиональными союзами, ответственность за нарушение требований охраны труда. Это повлечет за собой появление пробелов в сфере нормативного регулирования вопросов охраны труда и это отразится на понижении уровня института охраны труда.

Это в последствие может отразиться на степени ответственности работодателей, росте промышленных аварий, уровне производственного травматизма и заболеваемости.

Охрана труда имеет огромное социальное, экономическое и правовое значение.

Социальное значение охраны труда заключается в том, что она: охраняет жизнь и здоровье работника от возможных производственных вредностей; направлена на сохранение работоспособности и трудового долголетия человека; способствует его культурно-техническому росту; способствует гуманизации труда, его облегчению.

Экономическое значение охраны труда состоит в том, что она способствует: росту производительности труда работников, а тем самым и росту экономики; уменьшению производственного травматизма, профессиональных заболеваний, а, следовательно, меньше больничных листков и возмещения ущерба за вред, причиненный здоровью работника.

В связи с чем, считаем необходимым скорректировать решение Совета и исключить Закон КР «Об охране труда» из перечня нормативных правовых актов, рекомендуемых к признанию утратившими силу.

Необходимо отметить, что уровень профессионального травматизма и профзаболеваемости крайне высок. Ежегодно происходит более 200 официально зарегистрированных несчастных случаев на производстве, а также более 50 со смертельным исходом.

Как правило, основными причинами таких случаев является неисполнение требований и норм охраны труда и техники безопасности, не обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты, необходимыми материалами, механизмами, запчастями, отсутствие контроля со стороны службы охраны труда или вообще ее отсутствие, не прохождения сотрудниками обучения, инструктажа и др.

Многих работников берут на работу по патенту либо вообще без какого-либо оформления. Тогда как по закону с каждым сотрудником должен быть заключен письменный трудовой договор, т.е. оформлены трудовые отношения.

На многих частных предприятиях нет профсоюзов, работники не знают своих трудовых прав и процесс производства выпадает из под общественного контроля, несчастные случаи остаются латентными. Истинное количество трудовых увечий и смертей на производстве намного больше.

В погоне за прибылью бизнесмены забывают о безопасности работ. Работодателям необходимо быть более ответственными в вопросах охраны труда и техники

безопасности, так как речь идет о самых главных жизненных ценностях – здоровье и жизни людей.

Признание Закона КР «Об охране труда» недействительным только повысит уровень производственного травматизма и количество промышленных аварий.

Более того, необходимо отметить, что, несмотря на то, что в Кыргызской Республики принято большое количество нормативно – правовых актов, регулирующих трудовые правоотношения в сфере охраны труда, имеется ряд правоотношений не урегулированных законами и подзаконными нормативными актами – то есть имеется правовой вакуум в регулировании трудовых правоотношений. Это связано в первую очередь с тем, что динамичное развитие общественных отношений в современном Кыргызстане в ряде случаев обуславливает объективное отставание от него правотворчества, что приводит к возникновению ситуаций, именуемых пробелами в праве. Наличие пробелов в праве вполне объективно, они неизбежны даже при идеально отлаженной нормотворческой деятельности. В трудовом праве КР имеются многочисленные пробелы, и это явно нежелательно, так как вызывает много негативных последствий. Пробелы в трудовом праве не позволяют стабильно и всесторонне защищать права работников, последовательно охранять законные интересы сторон правоотношений в сфере труда. Однако пробелы в правовом регулировании несут все же и некоторые положительные моменты. Они активно стимулируют правоприменительную практику в поиске решения возникших проблем, что, в свою очередь, способствует постоянному совершенствованию системы права.

В большей части, данный вакуум возник, после введение в действие в 2009 году Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Так в п. 1 ст. 36 этого Закона указывается, что нормативные правовые акты, за исключением конституционных законов, кодексов, законов, указов Президента, постановлений Жогорку Кенеша, Правительства, Национального банка, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, не включенные в Государственный реестр нормативных правовых актов в течении 3 месяцев со дня вступления в силу Закона «О нормативных правовых актах КР» прекращают свое действие и не подлежат применению. К примеру, до 2009 года действовал ряд постановлений министерств и ведомств об утверждении Типовых правил внутреннего трудового распорядка для отдельных категорий работников. После введения в действие Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» данные нормативно – правовые акты прекратили свое действие и не подлежат применению.

Также до введения в действие в 2009 году Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в Кыргызстане действовал ряд правовых актов о труде, принятых в период Советского союза. В старой редакции ст.9 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 01.07.1996 года отмечалось, что «законы и иные нормативные правовые акты Союза ССР применяются на территории Кыргызской Республики до принятия соответствующих законов и иных нормативных правовых актов в части, не противоречащей Конституции и Законам Кыргызской Республики». Например, до 2009 года в КР действовали «Порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за вредные условия труда» и «Порядок обеспечения рабочих и служащих с вредными условиями труда специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты». В настоящее время данные нормативно – правовые акты прекратили свое действие в Кыргызской Республике.

В ходе проведения данного исследования был проведен анализ более 1000 нормативно – правовых актов, регулирующих труд в КР. Анализ выявил ряд трудовых правоотношений, не урегулированных трудовым законодательством КР и предложены «пути заполнения правового вакуума» через принятие соответствующих нормативно – правовых актов.

Литература

1. Закон КР от 1 августа 2003 года № 167 «Об охране труда» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1293>
2. Постановление Правительства КР от 5 апреля 2004 года №225 «Об утверждении Типового положения о службе и об организации работы по охране труда»; Положение о порядке обучения охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций» http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7701
3. Постановление Правительства КР от 12 января 2015 г. № 4 «О реализации проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97249?cl=ru-ru>

Качкын кызы Гульназ
КНУ им. Ж. Баласагына,
Кыргызстан, Бишкек.
Kachkin kyzy Gulnaz
KNU them J. Balasagyn.
Kyrgyzstan, Bishkek
gulnaz79k@mail.ru

Международно- правовые и регионально- правовые основы охраны труда

Эмгекти коргоонун эл аралык укуктук жана аймактык укуктук негиздери

International legal and regional legal framework for labor protection

Аннотация: в статье анализируются международные, региональные трудовые нормы в контексте применения национального законодательства об охране труда, соотношение между нормами международного трудового права и национального трудового права в области охраны труда, обобщение и в некоторых случаях переосмысление разработанных ранее подходов к проблематике правового регулирования управления охраной труда с учетом современных реалий, формулирование основных направлений совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере. В статье указано обоснование необходимости разработки новой концепции достойного труда, содержание данной концепции в Кыргызской Республике должно являться приоритетным установлением и развитием основного направления государственной политики в сфере охраны труда.

Аннотация: макалада эл аралык, аймактык эмгектик оргоо ченемдерин улуттук мыйзамдардын контекстинде колдонуу, эмгектик оргоо жаатындагы эл аралык эмгек мыйзамдары жана улуттук эмгек мыйзамдарынын жоболорунун ортосундагы байланышы, жалпылоо жана эмгектик оргоонун укуктук жөнгө салынышынын кээ бир учурларда мурдагы иштелип чыкканы маларынын азыркы учурдагы талаптарга шайкештиги, булл чөйрөдөгү мыйзамдарды өркүндөтүү боюнча негизги багыттарын иштеп чыгуу анализделген. Макалада татыктуу жумуш концепциясын кабыл алуу негиздери, булл концепциянын мазмуну Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик саясаттын эмгекти коргоо чөйрөсүндөгү негизги багыттарын аныктоо жана иштеп чыгуу приоритеттүү болушу керектиги көрсөтүлгөн.

Annotation: The article analyzes international, regional labor standards in the context of the application of the national labor protection legislation, the correlation between the norms of international labor law and the national labor law in the field of labor protection, the compilation and, in some cases, the rethinking of the approaches developed earlier to the problem of the legal regulation of OSH management modern realities, the formulation of the main directions for improving legislation in the sphere in question. The article shows the rationale for the need to develop a new concept of decent work, the content of this concept in the Kyrgyz Republic should be a priority setting and development of the main direction of state policy in the field of labor protection.

Ключевые слова: международно- правовое регулирование труда, охрана труда, международный рынок труда, международный договор, гарантии прав работников, Конвенция, ратификация, Международная Организация Труда, достойный труд, законодательство о труде.

Негизги сөздөр: эмгекти эл аралык-укуктук жактан жөнгө салуу, эмгекти коргоо, эл аралык эмгек рыногу, эл аралык келишими, жумушчулардын укугунун кепилдиги, Конвенция, ратификациялоо, Эл аралык эмгек уюму, татыктуу жумуш, эмгек мыйзамдары.

Keywords: international legal regulation of labor, labor protection, international labor market, international treaty, guarantees of workers rights, Convention, ratification, International Labor Organization, decent work, labor legislation.

Одновременно, провозглашенный Международной организацией труда курс на продвижение к достойному труду. [1] ориентирует на создание прочных правовых основ содействия безопасности и гигиены в сфере труда, разработку и внедрение новых

правовых норм на разных уровнях регулирования охраны труда, определение политики, программ и национального профиля в правовом обеспечении безопасности труда [2]

Вопросы развития и дальнейшего совершенствования охраны труда являются предметом ежегодных докладов МОТ к Всемирному дню охраны труда [3], что свидетельствует о важности и актуальности поставленной проблемы и необходимости учета последних тенденций в развитии международных стандартов по охране труда. В качестве основных приоритетов и направлений сотрудничества МОТ с различными отдельными странами обозначаются обеспечение безопасных условий труда и расширение социальной политики.

В Кыргызской Республике законодательно закреплено право на труд в безопасных условиях, а значит, перед государством возникают обязательства обеспечить защиту прав и свобод человека, охрану труда и здоровья трудящегося населения, осуществляя соответствующие функции. На направления и ориентиры государственной социальной политики в этой области повлияли ратифицированные КР конвенции МОТ, посвященные вопросам охраны труда, Конвенция 17 МОТ 1925 года «О возмещении трудящимся при несчастных случаях на производстве», Конвенция 97 МОТ 1949 года «О трудящихся мигрантах», Конвенция 105 МОТ 1957 года «Об упразднении принудительного труда», Конвенция 81 МОТ 1947 года «Об инспекции труда в промышленности торговле», Конвенция 182 МОТ 1999 года «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда», Конвенция 184 МОТ 2001 года «О безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве» [4].

Если обратиться к истории вопроса охраны труда на международном уровне, то можно сказать, что регламентация безопасности производства и охраны здоровья работников стало понятно еще в 1966 г. и было это отражено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Этот документ первым дал дефиницию права человека на благоприятные условия труда, она была отражена в ч. 1 ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, в списке которых было закреплено право работника на «труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и здоровья».

Вопросы охраны труда отражены в Конституции Кыргызской Республики. В статье 28 закреплено: «Граждане Кыргызской Республики имеют право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род занятий, на охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд и социальную защиту не ниже установленного законом прожиточного минимума» [5].

Еще в Кодексе законов о труде (КЗоТ Кыргызской ССР от 23.05.1972), был предусмотрен раздел об охране труда [6]. В Трудовом кодексе Кыргызской Республики, введенном в действие с 1 июля 2004 года, предусмотрен раздел «Охрана труда». Трудовым кодексом Кыргызской Республики установлены обязанности работодателя по обеспечению охраны труда, государственные нормативные требования охраны труда, обязанности работника в области охраны труда. Предусмотрены гарантии права работника на охрану труда, обучение и инструктирование, санитарно-бытовое и медицинское обслуживание. Отражены вопросы создания и деятельности служб охраны труда, расследования и учета несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, установления льгот и компенсаций по условиям труда. С 1 августа 2003 года вступил в действие новый Закон Кыргызской Республики «Об охране труда», который установил правовые основы регулирования отношений между работодателями и работниками и направлен на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности. Законом определены основные направления государственной политики в области охраны труда, установлены принципы государственного управления охраной труда. Действие распространяется на все организации, предприятия и учреждения, расположенные на территории Кыргызстана независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности.

Трудовым кодексом Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «Об охране труда» предусмотрены нормы по обеспечению выплат возмещений вреда от трудовых увечий и профессиональных заболеваний.

Регламентирована деятельность органов государственного надзора и контроля за охраной труда, а также общественного контроля за охраной труда.

Трудовым кодексом Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «Об охране труда» установлены функции и права государственных инспекторов труда.

По исследованиям трудового законодательства, проведенным Всемирным банком в 2010 году в рамках его проекта «Легкость ведения бизнеса», Кыргызская Республика заняла 47- место из 183 стран мира, опередив подавляющее большинство стран СНГ, включая Россию и Украину [7, с. 7]. Как правило, на внутригосударственном уровне в соответствии с конвенциями МОТ Правительством КР принимаются национальные планы (стратегии), которые кроме норм права, предусматривают осуществление государством административных функций (принятие актов управления, реализация надзора и контроля в сфере регулирования труда). Так, Программа по улучшению охраны, безопасности и условий труда в сельском хозяйстве на 2007-2009 гг. [8] разработана в соответствии с Законом КР «О ратификации Конвенции 184 Международной организации труда о безопасности и гигиене в сельском хозяйстве» и направлена на решение проблем защиты жизни и здоровья работников в сельскохозяйственной отрасли [9].

Мероприятия отвечают целям и задачам по укреплению и развитию системы охраны, безопасности и гигиены сельском хозяйстве, гармонизирующей с требованиями Конвенции 184 Международной организации труда «О безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве», принятой МОТ 21 июня 2001 г. Мероприятия разработаны на основе мониторинга состояния охраны и условий труда сельскохозяйственных работников и предусматривают решение задач, направленных на снижение уровня производственного травматизма, и профессиональных заболеваний.

Изучение вопросов международно-правового регулирования труда в Кыргызстане показывает, что Правительство КР при осуществлении правоприменительной деятельности и при подготовке перспективных мероприятий в сфере регулирования труда и занятости напрямую обращается к содержанию международных актов о труде МОТ, как например, к конвенциям №122 « Политика в области занятости» (1964г.) и №142 « О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов» (1975г.) [10,с.23,26], действующих в Кыргызской Республике. В Конвенции № 142, в частности, устанавливается, что эта Конвенция содержит обязательство члена Организации принять и развивать всесторонние и скоординированные политику и программы профессиональной ориентации и профессиональной подготовки тесно связанные с занятостью, в частности через государственные службы занятости.

В Постановлении Правительства КР от 31 января 2007г. № 27 «О реальном уровне безработицы в Кыргызской Республике и мерах по ее сокращению с учетом требований Международной организации труда» [11] было отмечено, что существующая система начального профессионального образования, основной задачей которого является качественная подготовка специалистов рабочих профессий, не отвечает современным требованиям как национального, так и международного рынка труда. Требуют пересмотра такие вопросы, как переориентация системы начального профессионального образования на востребованные специальности, пересмотр учебных программ (по продолжительности обучения профессиональным навыкам, по содержанию), обучение с учетом новых современных технологий, повышение квалификации самих преподавателей системы профессионального технического образования. Национальный рынок труда, а также вхождение в международный рынок труда требуют незамедлительного процесса реформы системы профессионального образования. В связи с этим, среди ряда необходимых мероприятий было предусмотрено, в частности, Государственному комитету Кыргызской

Республики по миграции и занятости совместно с Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики, Министерством экономического развития и торговли Кыргызской Республики, Министерством промышленности, энергетики и топливных ресурсов Кыргызской Республики, Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики, Министерством образования и науки Кыргызской Республики, Национальным агентством Кыргызской Республики по делам местного самоуправления ежегодно проводить обследование хозяйствующих субъектов республики независимо от форм собственности по выявлению наличной и перспективной численности работников и потребности рынка труда в квалификационных кадрах в целях прогнозирования подготовки кадров с начальным, средним и высшим профессиональным образованием.

Следует согласиться с некоторыми авторами, считающими, что в настоящее время трудовое законодательство КР, включая в себе основные конвенции МОТ, соответствует международным стандартам труда и гарантирует все основные права трудящихся, хотя на практике его нормы часто нарушаются, и нельзя сказать что социальная защита работников находится на высоком уровне [12, с. 6].

Наряду с участием в деятельности МОТ, КР осуществляет международное сотрудничество в области охраны труда на основе многосторонних и двусторонних межправительственных соглашений.

В рамках ЕврАзЭС разрабатываются и принимаются модельные акты для стран-участниц, призванные обеспечить гармонизацию законодательства стран-участниц. В сфере регулирования социально-трудовых отношений основополагающей является Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств (1994 г.). Приняты модельные законы: от 8 июня 1997 г. «Об охране труда»; от 8 июня 1997 г. «О коллективных договорах и соглашениях»; от 15 июня 1998 г. «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; от 16 ноября 2006 г. «О социальном партнерстве» и ряд других. Разработана Концепция модельного Трудового кодекса.

Международные трудовые нормы следует рассматривать в международном аспекте и в соотношении их с нормами трудового права КР и других государств.

К тому же в трудовом праве КР действует норма, устанавливающая, что если международными договорами, ратифицированными Кыргызской Республикой, установлены более благоприятные для работника правила, чем предусмотренные законами и иными нормативными актами Кыргызской Республики, соглашениями, коллективными договорами, то применяются правила международных договоров (ч. 3 ст. 3 ТК), т.е. речь идет не о безусловном приоритете, а о приоритете тех норм (международных или национальных), которые устанавливают более благоприятные условия.

Данной позиции придерживается Верховный суд КР. Так, в постановлении пленума Верховного суда КР от 30 ноября 2006 г. № 14 «О некоторых вопросах судебной практики применения законодательства о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью» [13, с. 128] дается разъяснение, которым определяется, что если вред возник вследствие причинения работнику увечья суд руководствуется нормами Трудового кодекса с учетом положений Конвенции МОТ №17 о возмещении трудящимся при несчастных случаях на производстве от 19.05.1925 года. Решения этой проблемы видится в ключе гармонизации этих уровней международного – правового регулирования, о чем речь пойдет ниже. К примеру, в Хартии социальных прав в гарантии граждан независимых государств (Содружества Независимых Государств) 1994 г. указывается, что настоящая Хартия основывается на принципах Всеобщей декларации прав человека, социальных пактов и других трудов и иных признанных международно – правовых нормах.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о возрастающей роли средств регулирования сферы охраны труда. Для каждого государства должно являться

приоритетным установление и развитие основных направлений государственной политики в сфере охраны труда. Так как человеческий ресурс является ценнейшим капиталом, принцип гуманизма и охраны безопасности и здоровья работников должен позиционироваться как центральный принцип современного государства. Применяться и реализовываться направления государственной политики должны на всех уровнях от государственных органов власти и заканчивая профессиональными союзами, только так можно выстроить систему, всецело защищающую и поддерживающую работников.

В настоящее время происходит формирование новой целостной концепции обеспечения здоровых и безопасных условий труда, проявляется внимание к опыту принятия и действия в ряде стран комплексных законов о безопасности, охране окружающей среды, охране труда, гигиене и производственной среде.

Изучение вопросов охраны труда показывает необходимость принятия «Концепции политики достойного труда». По данному вопросу российский ученый-юрист И.В. Шестерякова обоснованно полагает, что «концепция политики достойного труда должна быть направлена на повышение уровня существующих трудовых прав и гарантий работников, дальнейшее совершенствование трудовых отношений и их правовое регулирование» [14, с.284]. На наш взгляд Концепция политики достойного труда в КР стала бы основным документом, выступающим как правовой, целевой, долгосрочный, научно-обоснованный, закрепленный в деятельности КР, как субъекта международно-правового регулирования труда, направленный на реализацию положений Конституции КР, основополагающих принципов международного трудового права, таких как принципа искоренения наихудших форм детского труда, принудительного труда и недопущения дискриминации в сфере труда. Необходимо также учитывать положения Концепции политики достойного труда в КР при реализации норм трудового законодательства и в первую очередь – в нормах ТК КР.

Литература

1. Декларация о социальной справедливости и справедливой глобализации. - Женева, МОТ, 2008.
2. Конвенция № 187 2006 г. «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда», Рекомендация № 197 2006 г. «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда»
3. Безопасный труд - право каждого человека. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда - 2009.
4. Охрана труда в КР. Национальный обзор. Субрегиональное бюро МОТ в Москве [Электронный ресурс]. МОТ.- 2008. с.12. Режим доступа: www.ilo.org/publns.
5. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Эркин-Тоо от 06.07.2010 г. №61
6. Кодекс законов отруде [Текст] /. - Фрунзе. 1972. - с. 151-175.
7. Сапар Орозбаков. Рынок труда Кыргызстана проблемы и пути решения [Текст] / Сапар Орозбаков. - Бишкек. 2014. – 173 с.
8. Программа по улучшению охраны, безопасности и условий труда в сельском хозяйстве на 2007-2009 гг. [текст]. Утв. Постановлением Правительства КР от 20 февраля 2007 г. №61 / Нормативные акты Правительства КР (приложение к газете «Эркин -Тоо») от 30 марта 2007 г. №5 (291).
9. Закон КР «О ратификации Конвенции 184 Международной организации труда о безопасности и гигиене» от 30 декабря 2003 г., №245.
10. Резюме международных трудовых норм. Международное бюро труда. [Электронный ресурс]. - 1988. - Режим доступа: www.ilo.org/publns.
11. О реальном уровне безработицы в Кыргызской Республике и мерах по ее сокращению с учетом требований Международной организации труда [Текст]: постановление Правительства Кырг. Респ. от 31 января 2007г. №27 // Нормативные акты Правительства Кырг. Респ. (приложение к газете «Эркин-тоо») -2007. №3.
12. Сапар Орозбаков . Рынок труда Кыргызстана проблемы и пути решения [Текст] / Сапар Орозбаков. - Бишкек. 2014. – 173 с.

13. О некоторых вопросах судебной практики применения законодательства о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью [Текст].// Бюллетень Верховного суда КР. –Бишкек. -2006.- с. 127-141.
14. Шестерякова , И. В.,Международные трудовые нормы и трудовое право России: их соотношение и коллизии [Текст] / И. В. Шестерякова.- Саратов, 2013. - 288 с.

Казанбаева З.Р.
КНУ им. Ж. Баласагына
Кыргызстан, Бишкек
Kazanbayeva Z.R.
KNU them J. Balasagyn.
Kyrgyzstan, Bishkek

Процесс медиации как альтернативный способ разрешения трудовых споров в гражданском процессе в Кыргызской Республике

Кыргыз Республикасын жарандык сот эмгек талаш-ордуна ортомчулук

Mediation process as the alternative way of permission of labor disputes in civil process in the Kyrgyz republic

Аннотация: в данной статье рассматриваются определение понятия медиации как примирительной процедуры для урегулирования трудовых и иных споров, возможный к применению в гражданском процессе Кыргызской Республики. Достаточно широко раскрыты принципы, использующиеся в процессе медиации: добровольность, равноправие сторон, нейтральность и беспристрастность медиатора, а также конфиденциальность. Также подробно рассмотрены методы, условия и области применения данного института в процессе урегулирования конфликтов в разрешении трудовых споров в Кыргызской Республике.

Аннотация: бул макалада Кыргыз Республикасынын жарандык сот өндүрүшүнө колдонуу үчүн, жумуш орундарын түзүү жана башка талаш-тартыштарды, мүмкүнчүлүктөрүн чечүү үчүн тыныштыруу жол-жобосу катары арачылык түшүнүгүнүн аныктамасы талкууланат. Көбүнесе ортомчулук чыгууда колдонулган негизги ачып: ыктыярдуулук, медиатордун партиялар, бейтарап, жан тартпастык нун, ошондой эле жашыруун сыр. Кыргыз Республикасынын Эмгек талаш-тартыштары боюнча жаңжалдарын чечүү боюнча ушул эле институттун ыкмалары, шарттарын жана көлөмүн майда-чүйдөсүнө чейин талкууланат.

Annotation: in this article are considered definition of a concept of mediation as conciliatory procedure for settlement of labor and other disputes, possible to application in civil process of the Kyrgyz Republic. The principles which are used in the course of mediation are rather widely disclosed: voluntariness, equality of participants, neutrality and impartiality of a mediator and also confidentiality. Methods, conditions and scopes of this isntitut in the course of resolution of the conflicts in permission of labor disputes in the Kyrgyz Republic are also in detail considered.

Ключевые слова: переговоры; соглашение сторон; восстановительная юстиция; примирительные процедуры; внесудебные и досудебные способы урегулирования споров; договорное посредничество.

Негизги сөздөр: сүйлөшүүлөр, жактардын макулдашуусу, калыбына келтирүү юстиция, жарааштыруу тартиби, соттук жана сотко чейинки жөнгө салынуучу талаш-тартыштар, келишимдик ортомчу.

Keywords: negotiations; agreement of the parties; restorative justice; conciliatory procedures; extrajudicial and pre-trial ways of settling disputes; contractual mediation.

Понятие "медиация" происходит от латинского "mediare" - посредничать. Медиация - это переговоры с участием третьей, нейтральной стороны, которая является заинтересованной только лишь в том, чтобы стороны разрешили свой спор (конфликт) максимально выгодно для конфликтующих сторон. [1, с.274]

Методы медиации опираются, главным образом, на ведение переговоров в русле сотрудничества.

Медиация - это мирный, добровольный и конфиденциальный процесс, в котором третья нейтральная сторона, медиатор, помогает конфликтующим сторонам разрешать

споры, при этом ответственность за качество вырабатываемого решения несут сами стороны, и это способствует учесть все их интересы при заключении медиативного соглашения.

Медиация является наиболее мягкой формой альтернативного разрешения споров. Во время процедуры медиации стороны, участвующие в конфликте, самостоятельно приходят к взаимовыгодному решению, опираясь на опыт, знания и умения медиатора. Разрешение спора полностью зависит от воли самих спорящих.

В медиации решение о прекращении спора на тех или иных условиях принимается самими сторонами, так как медиатор не наделен полномочиями выносить какое-либо решение, обязательное для сторон спора. Роль медиатора заключается в том, чтобы помочь сторонам лучше понять друг друга, достичь согласия; в некоторых случаях - помочь найти варианты условий, на которых может быть урегулирован спор.

Медиатор не исследует доказательства и не дает оценку правомерности требований сторон, его главная задача - обеспечить взаимопонимание между сторонами, выявить и помочь реализовать возможность решения проблемы на условиях, приемлемых для всех участников.

Медиация - это процесс переговоров, в котором медиатор-посредник является организатором и управляет переговорами таким образом, чтобы стороны пришли к наиболее выгодному реалистичному и удовлетворяющему интересам обеих сторон соглашению, в результате выполнения которого стороны урегулируют конфликт между собой.

Принципами медиации являются:

1. добровольность;
2. равноправие сторон;
3. нейтральность, беспристрастность медиатора;
4. конфиденциальность.

Добровольность: в отличие от судебной тяжбы, вступление всех спорящих сторон в процесс медиации является добровольным, а медиатор - свободно выбранным. Никто не может заставить стороны участвовать в медиации, если они не хотят этого по какой-либо причине. Этот принцип проявляется и в том, что все решения принимаются только по взаимному согласию сторон, и в том, что каждая сторона в любой момент может отказаться от медиации и прекратить переговоры. Прежде чем начинать медиацию, медиатор обязательно обсуждает вопрос добровольности и старается добиться последней от каждой из сторон.

Равноправие сторон: ни одна сторона не имеет процедурных преимуществ. Им предоставляется одинаковое право высказывать свои мнения, определять повестку переговоров, оценивать приемлемость предложений и условий соглашения и т.д.

Нейтральность, беспристрастность медиатора: медиатор сохраняет независимое, беспристрастное отношение с каждой из сторон и обеспечивает им равное право участия в переговорах. Если медиатор чувствует, что ему трудно сохранить нейтральность и что ему не удаётся избавиться от возникающих у него эмоциональных оценок, он отказывается от ведения процесса.

Конфиденциальность: все, о чем говорится или обсуждается в процессе медиации, остается внутри этого процесса. Медиатор не может выступать в качестве свидетеля, если дело все-таки будет передано в суд, и не сообщает одной стороне информацию, которую он получил от другой в процессе индивидуальной беседы, если не получил на это специального разрешения или просьбы от сообщившего информацию.

Область применения данного института:

Прибегнуть к процедуре медиации можно по следующим категориям споров:

1. споры из гражданских правоотношений (предпринимательская, иная экономическая деятельность и др.);
2. меж- и внутрикорпоративные споры;

3. споры в банковской и страховой сферах;
4. сопровождение проектов, реализация которых затрагивает множество сторон;
5. споры из трудовых правоотношений;
6. споры из семейных правоотношений;
7. споры, связанные с авторским правом и правом интеллектуальной собственности;
8. медиацию в образовании
9. межкультурные конфликты и мн. др.

существует несколько ограничений в применении медиации:

10. не используется в криминальных случаях;
11. не применяется при недееспособности одной из сторон⁴
12. используется только при желании обеих сторон урегулировать конфликт между

ними. [2]

Медиация в современных гражданско-правовых отношениях является довольно новой формой конструктивного взаимодействия сторон. Представляя собой альтернативную процедуру урегулирования споров и конфликтов, она дает определенные преимущества участникам этого процесса, а также разгружает судебную систему.

Безусловным требованием для результативного использования метода является обращение к опытным, прошедшим профессиональную подготовку специалистам центра медиации. В противном случае впоследствии велик риск возникновения серьезных недоразумений. Компетентность медиатора – это один из базовых принципов использования метода для решения споров.

Результат применения этого юридического инструмента заключается в том, что стороны (участники конфликта) вырабатывают компромиссное решение спора под контролем независимого, профессионального или непрофессионального специалиста, оказывающего услуги медиации. Основное отличие этого метода от судебных разбирательств в том, что здесь нет проигравших. Суть медиации и заключается в том, чтобы удовлетворить интересы обеих сторон и найти оптимальный выход из сложившейся ситуации, с минимальными негативными последствиями и издержками.

Среди главных условий, которые беспрекословно должны соблюдаться при применении процедуры медиации – это добровольность, взаимоуважение, равноправие сторон, конфиденциальность и нейтральность третьей стороны. Именно такой подход дает все основания для нахождения конструктивного решения.

К преимуществам этого инструмента стоит отнести минимальные материальные траты, по сравнению с судебным делом производством, меньшие временные издержки и больший психологический комфорт.

Обращение в центр медиации для решения гражданского спора, это, безусловно, первый шаг к добровольному урегулированию конфликта. А при помощи мастерства, профессионального опыта, порядочности и компетентности третьей стороны – медиатора – возможно прийти к оптимальному компромиссу в любом гражданском споре.

Стремительное развитие в Кыргызстане рыночных отношений сопровождается большим количеством корпоративных и иных экономических споров. В условиях недостаточно эффективной судебной системы разрешение возникающих в бизнес-среде конфликтов сопряжено со значительными временными и финансовыми расходами. С учетом этого в последние годы все большую роль в разрешении экономических споров начинают играть институты альтернативного разрешения споров, среди которых особо следует отметить медиацию (посредничество). В странах, где медиация используется достаточно широко, утвердилось мнение, что она является одним из способов, обеспечивающих доступ к правосудию.

Кыргызстан находится в начальной стадии использования альтернативных методов разрешения споров, в том числе и медиации. Внедрение медиации может активно и позитивным образом повлиять на существующую практику по разрешению споров в различных областях права. Как известно, сама медиация напрямую сопряжена с правом,

покоится на действующем праве. Однако в отличие от судебных способов разрешения споров, которые представляют собой прямое правоприменение, медиация представляет собой скорее использование права для разрешения споров на основе справедливости, с учетом интересов обеих сторон.

Внедрение примирительных процедур (восстановительной юстиции), внесудебных и досудебных способов урегулирования споров, в том числе вытекающих из административных правоотношений, будет способствовать снижению нагрузки на судей и, как следствие, экономии бюджетных ресурсов и повышению качества осуществления правосудия.

Существуют различные взгляды на развитие медиации. Сторонники первой точки зрения считают, что необходимо в каждом крупном регионе создавать специальные центры медиации. Тем самым фактически предлагается отделить собственно юридическую практику от практики медиации. Согласно второй концепции, медиация - процесс добровольный, любая форма принуждения, в том числе навязывание ограниченного круга медиаторов, сведет на нет все попытки примирения сторон. Поэтому, чтобы стать медиатором, лицо должно лишь обладать соответствующими навыками. Кого именно выберут в качестве медиатора стороны, зависит исключительно от их воли.

Помимо двух полярных концепций есть и промежуточная, которая предполагает ограниченный государственный или общественный контроль над рынком медиации. Не лишая медиаторов возможности заниматься любой другой не запрещенной законом деятельностью, авторы этой концепции считают разумным установить правила признания подобных специалистов - например, через систему лицензирования, аккредитации или обязательного членства медиаторов в саморегулируемых организациях. [3]

Использование процедуры медиации в современных условиях при загруженности судов – процесс своевременный и необходимый, более того, медиация способна взять на себя часть важной функции судебной деятельности - восстановление мира между спорящими сторонами и это никоим образом не повлечет за собой уменьшения роли суда. Сегодня в России примирением сторон заканчивается всего 3% судебных дел. По словам экспертов, новая норма поможет разгрузить суды и позволит им сосредоточиться на исключительно сложных процессах. Юристы приводят в пример зарубежную практику: половина судебных дел в Европе заканчиваются примирением еще на досудебной стадии. [4]

Несмотря на все положительные стороны, в процессе внедрения медиации предполагаются и свои минусы.

Во избежание появления нечистых на руку медиаторов с которыми возрастет угроза злоупотребления правами недобросовестными лицами. Вариантов злоупотреблений много, это может быть и затягивание судебного процесса, и приостановление срока исковой давности путем заключения незаконного медиативного соглашения, а также манипуляция юридически неграмотными субъектами правоотношений. В связи с этим в законопроекте «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации) в КР» предлагается в полной мере рассмотреть вопрос об ответственности медиатора. Законодателю необходимо проработать вопрос ответственности медиатора, а именно ввести реальную ответственность посредника и ужесточить требования к практикующим медиаторам.

В Кыргызстане медиация понимается достаточно узко, только как посредничество в конфликтных ситуациях. Медиация никак не отражена в законодательстве, судопроизводстве и правоприменительной практике. Не практикуется ее применение при решении экономических и гражданско-правовых споров. Государственные структуры не используют медиацию в своей регламентированной, повседневной деятельности. Зачастую под медиацией понимается деятельность традиционных социальных институтов (советы аксакалов, лидеры родовых и территориальных общин и неформальных объединений) или новых структур гражданского общества (неправительственные

организации, гражданские активисты, правозащитники). И именно поэтому необходимо формирование нормативно-правовой базы для подкрепления и внедрения медиации в КР, таких как УК КР, ГК КР, УПК КР, ГПК КР, КоАО КР.

Существует еще одно немаловажное обстоятельство, которое может затруднить развитие медиации в Кыргызстане — низкая правовая культура. Нынешняя действительность показывает, что среднестатистический бизнесмен предпочитает решать основную массу своих проблем самостоятельно. Логика его ясна: к чему платить кому-то деньги, если я и так на компромисс готов? Так что с точки зрения психологии проблема разрешения конфликта путем использования внесудебных процедур также имеет для Кыргызстана определенные особенности.

Применение процедуры медиации потребует от современного общества определенной зрелости сторон, готовности к компромиссам. Безусловным достоинством медиации являются конфиденциальность, возможность сохранить деловые связи, взаимная выгода. Станет ли медиация в нашей стране так же востребована, как и во всем мире, покажет время. Несомненно одно – введение в действие закона "О примирительной процедуре с участием посредника (медиации) в КР" будет способствовать более широкому использованию данной процедуры в деловом обороте.

Литература

1. Ушаков Д.Н. Толковый словарь. М., 1940.1502 стб.
2. Законодательство, связанное с медиацией/URL:http://arbimed.ru/zakonodatelstvo_o_medi
3. Калдина М., Черниговский М. Медиация как способ урегулирования конфликта междупредпринимателями // URL:<http://www.bishelp.ru/uprbiz/detail.php?ID=15300> (дата обращения 16.10.2012).
4. Медиация в Кыргызстане: подходы и практики. Бишкек, 2011.174с.

Бейшембиев Э.Ж.
КНУ им. Ж Баласагына
Кыргызстан, Бишкек
Beyshembiev E.Zh.
KNU them J. Balasagyn
Kyrgyzstan, Bishkek
esengul-beishembiev@yandex.ru

Кыргызстан: конституционное право граждан на труд и международное право

Кыргызстан: жарандардын эмгекке болгон конституциялык укугу жана эл аралык укугу

Kyrgyzstan: The constitutional rights of citizens to work and international law

Аннотация: в статье исследуются взаимоотношения Кыргызстана с Россией и Казахстаном как членами ЕАЭС по проблемам трудовых мигрантов; даётся анализ юридического статуса иностранцев, лиц без гражданства, беженцев и кайрылманов.

Аннотация: Кыргызстандын Россия жана Казахстан менен жана ошондой эле ЕАЭБ(ЕАЭС) мүчөсүктөрү: «эмгек мигранттарынын» көйгөйлүү проблемаларын чечүү; өлкөбүздөгү чет өлкөлүктөрдүн, жарандыгы жоктордун, качкындардын жана кайрылмандардын макамы боюнча.

Annotation: this article explores the relationship of Kyrgyzstan with Russia and Kazakhstan, as the EAEU members on the problems of migrant workers, the legal status of foreigners and stateless persons, refugees and kairylman.

Ключевые слова: трудовой мигрант, иностранец, лицо без гражданства, беженец и кайрылман.

Негизги сөздөр: эмгек мигранты, чет өлкөлүк жаран, жарандыгы жок адам, качкын жана кайрылман.

Keywords: migrant worker, foreigner, stateless person, refugee and kairylman.

Научные источники.

В Кыргызстане, на основе Конституции КР (11.12.2016) по соотношению права на труд и международного права, посвятили свои труды профессор К.С. Раманкулов, профессор А.Б. Баетов и автор настоящей статьи, из учёных России К.Н. Гусов, Н.Л.Лютов и их соавторы, которые выпустили учебник [1].

Актуальность темы. В эпоху глобализации, открылся огромный рынок, обострилась конкуренция, произошла революция в Интернет технологии, в новое время установилась тесная связь права граждан на труд и международного права.

Новая информация.

На 2017 год население Кыргызстана – 6 млн.100 тыс. чел. (заняты трудом – 59 %; 60 % проживают в селе).

Государственно служба миграции установила «трудовую квоту» для 79 – стран мира. Например, для

КНР – 77 % ; Турции – 8.6 % ;США – 1 %.

Китайцы, заняты реконструкцией Бишкекской ТЭЦ, трудятся также в сфере нефти, газа и золота.

Кайрылманов 50 – 70 тыс. 1.400 – этнических кыргызов проживают на Памире (Мургаб – Жергетал). На Малом Памире проживают 208 – семьи, а в Большом Памире 273 – семьи. В 1995 – 2017 гг. более 40 тыс. кайрылманов стали гражданами КР.

Конституция Кыргызстана, законы, Кодексы, международная Декларация и Пакты.

5. Конституция Кыргызстана (11.12.2016). Кыргызстан – суверенное, демократическое, правовое, светское, унитарное, социальное государство (преамбула). В

КР иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и исполняют обязанности наравне с гражданами КР (п. 1ст. 19). Каждый гражданин имеет право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, получать оплату труда не ниже установленного законом прожиточного минимума (п.3 ст. 42).

6. Законы Кыргызстана. По закону «О Государственной службе миграции» (11.12.2015) –содействуют трудоустройству граждан КР, находящихся за границей. Выдают свидетельства кайрылманам. Согласно закону «О внешней миграции» (26.10.2016)- только МИД КР выдаёт визы. Раньше выдавала Государственная служба регистрации. Статус иммигранта не предоставляется членам террористических, экстремистских и сепаратистских организаций. Так, закон «О внешней трудовой миграции» (27.01.2015) - определяет что внешний трудовой мигрант – это гражданин КР по своей воле выехавший из КР для трудовой деятельности, а также прибывшего в КР иностранного гражданина. Закон «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переехавшим в Кыргызстан» (27.01.2015)- этнический кыргыз: это человек кыргызской национальности, имеющий гражданство иностранного государства или лицо без гражданства. Кыргыз, получивший статус кайрылмана.

7. Трудовой Кодекс КР (с изм. и доп. – 28. 07. 2017г.).

По ст.2 «основные принципы правового регулирования трудовых и непосредственно связанных с ним отношений – свобода труда, запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда в сфере трудовых отношений, социальная защита от безработицы...». Обратимся к трудовому законодательству и нормам международного права. Так, в ст.3 чётко сказано: «межгосударственные договоры и иные нормы международного права, ратифицированные в КР, являются составной и непосредственно действующей частью законодательства КР...».

8. Всеобщая Декларация прав человека (1.12. 1948).

Кыргызстан присоединился – 12.01. 1994г. Как говорится в ст. 23: каждый человек имеет право на труд на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. Каждый человек, без какой - либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение (п/п.1 2 3).

9. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (16.12.1966). КР присоединилась – 12.01. 1994г. В ст.7 подчёркнуто: участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности: «вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся: в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины с равной оплатой за равный труд; условия работы отвечающие требованиям безопасности и гигиены».

10. Кыргызстан и Россия. В 2015 г. КР присоединился к ЕАЭС. Отметим следующие выгоды: по Соглашению от 21.06.2015г., гражданин КР в РФ и гражданин РФ на территории КР, могут находиться без регистрации 30 дней. В РФ признаются дипломы «ВУЗОВ» КР. Въезд и выезд из РФ по внутренним паспортам (ID – картам). Трудовые мигранты из КР в РФ освобождены от экзаменов истории РФ и русскому языку. В детских садах и школах РФ, не будут требовать разрешений. Кроме того, без регистрации будет оказана помощь в местных поликлиниках. РФ требует профессионалов (в машиностроении, в горно – рудной сфере и строительстве). Если гражданин КР в течении 90 – дней не найдёт работу в РФ, то должен выехать. С 2017г. гражданин КР в РФ должен пройти дактилоскопическую регистрацию.

11. Кыргызстан и Казахстан. В Казахстане, гражданин КР и члены его семьи, могут находиться без регистрации 30 – дней. В указанный срок, гражданин КР должен подписать контракт с работодателем. В Казахстане регистрация проводится миграционной полицией МВД.

12. Кыргызстан и ЕАЭС. От трудовых мигрантов и членов их семей, если они

находятся в 5ти государствах членах ЕАЭС (Кыргызстан, Казахстан, Россия, Беларусь, Армения) разрешения не требуется. Сроки пребывания зависят от контракта между трудовым мигрантом и работодателем. Для трудового мигранта и членам его семьи, гарантируется социальное страхование. Трудовой стаж трудового мигранта засчитывается в общий трудовой стаж.

Проблемы, которые необходимо решать.

В КР кайрылманы приезжают сохранив прежнее гражданство. Отсюда проблемы с регистрацией, трудоустройством, обучение детей и оказанием медицинской помощи. В РФ более 70 тыс. граждан КР находились в «чёрном списке»; около 40 тыс. исключены из этого списка. Необходимо также решить проблему с трудовой пенсией трудовых мигрантов.

Итак, главная задача социального государства – трудоустройство населения, служение ему, их обслуживание, защита прав и свобод человека.

Литература

1. Баетов А.Б. Правовая интеграция. Международно – правовые аспекты и категориальная характеристика. Б.: 2012.- 276 с.
2. Бейшембиев Э.Ж. Кыргыз Республикасы жана эл аралык жалпы укук: тесттер. Кыргызская Республика и международное публичное право: тесты.- Б. «Маартснэб».- 2016.- 92 с.
3. Раманкулов К.С. Кыргыз Республикасынын эмгек укугу. - Б.: «ТАС».- 2013.- 576 бет.
4. Гусов К.Н. Лютов Н.Л. Международное трудовое право. Учебник.- М.: «Проспект».- 592 с.
5. Магницкая Е.В. Евстигнеева У.Н. Викторова Н.Г. Трудовое право. Учебник.- М.: «Проспект».- 2016.- 321 с.
6. Интернет- сайты :www.president.org, www.kenesh.kg, www.kyrlibnet.kg, www.wikipedia.org, www.minjust.gov.kg.

Мадалинов А. Т.
КНУ им. Ж. Баласагына
Кыргызстан, Бишкек
Madalinov A.T.
KNU them J. Balasagyn
Kyrgyzstan, Bishkek
madalinov.alisher@mail.ru

Современное состояние системы законодательства об охране труда в Кыргызской Республике

Кыргыз Республикасындагы эмгектик оргоо жөнүндө мыйзамдардын тутумунун азыркы абалы

The current state of the system of legislation on labor protection in the Kyrgyz Republic

Аннотация: *статье анализируется современное состояние законодательства об охране труда в Кыргызской Республике. Особое внимание уделяется некоторым спорным инициативам по реформированию действующего законодательства об охране труда. В статье даются некоторые рекомендации по совершенствованию отдельных нормативно-правовых актов в области охраны труда и приведению их в соответствие с международными нормами.*

Аннотация: *макалада Кыргыз Республикасынын эмгекти коргоо жөнүндө мыйзамынын азыркы абалы анализделген. Эмгекти коргоо жөнүндө мыйзамдарды реформалоо боюнча кээ бир талаш демилгелерге өзгөчө көңүл бөлүнгөн. Макалада өзүнчө эмгекти коргоо чөйрөсүндөгү ченемдик укуктук актыларды өркүндөтүү боюнча жана аларды эл аралык ченемдерге тууралап, толуктоого кээ бир сунуштары каралган.*

Annotation: *the article analyzes the current state of legislation on labor protection in the Kyrgyz Republic. Particular attention is paid to some controversial initiatives to reform the current legislation on labor protection. The article gives some recommendations on the improvement of certain regulatory and legal acts in the field of labor protection and bringing them in line with international norms.*

Ключевые слова: *охрана труда, требования и нормы охраны труда, безопасность условий труда, работодатель, работник, лицо применяющий труд человека, совершенствования законодательства, система управление профессиональными рисками.*

Негизги сөздөр: *эмгекти коргоо талаптары жана коопсуздук эрежелери, коопсуздук, жумуш шарттары, жумуш берүүчү, жумушчу, адамдын эмгегин колдонуучу жак, мыйзамдарды өркүндөтүү, кесипкөйлүк тобокелдиктер менен башкаруу тутуму.*

Keywords: *labor protection, labor protection requirements and standards, safety of working conditions, employer, employee, person employing human labor, improving legislation, professional risk management system.*

Проблемы обеспечения в организациях Кыргызской Республики здоровых и безопасных условий труда, предупреждения несчастных случаев на производстве, снижения производственности обусловленной заболеваемости и связанных с этим экономических потерь остаются достаточно острыми. По данным проверок Государственной инспекции по экологической и технической безопасности с 2014 по 2016 год в общей сложности - 5490 нарушений трудового законодательства, в том числе в части охраны труда – 2250. Проведено расследование 159 несчастных случаев, в которых пострадало 159 человек, из которых 61 человек со смертельным исходом. Это если говорить о государственном контроле и надзоре зарегистрированных организаций и предприятий, не говоря уже о неформальном секторе экономики рост которой достигает, по различным оценкам специалистов, от 18 до 60% ВВП [1].

В связи с этим есть необходимость проанализировать, выявить положительные и отрицательные моменты, а также недочеты в современном законодательстве об охране труда которая, на наш взгляд, должна охватывать все сферы деятельности, где применяется наемный труд.

Как отмечает Раманкулов К.С. «охрана труда является необходимым элементом организации труда, поэтому она имеет как организационно-технические, так и социальные аспекты и призвана ограждать работников от воздействия опасных и вредных производственных факторов, обеспечивать наиболее благоприятные условия труда на производстве» [2, с. 390].

В области правового регулирования охраны труда в Кыргызской Республике основным нормативно-правовым актом выступает Конституция КР, которая в статье 43 закрепляет основополагающий принцип в области организации охраны труда: «каждый имеет право на охрану труда и условий труда, отвечающим требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд не ниже прожиточного минимума» [3]. Этот принцип означает необходимость создания эффективного организационно-правового механизма реализации права на здоровый и безопасный труд в Кыргызской Республике.

Главное звено в национальном законодательстве об охране труда составляет ТК КР [4]. В главе 17 ТК содержится система общих норм об охране труда, включающих установление запрета на дискриминацию в сфере труда (ст.9), закрепляющих основные обязанности работника и работодателя (ст. 19-20), предусматривающих основные требования к заключению, содержанию и расторжению трудового договора (ст. 53, 67, 58, 76 и 83) и др. В этой же главе установлены:

- ограничения выполнения тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда для отдельных категорий работников;
- требования по обеспечению молоком и лечебно-профилактическим питанием;
- требования к проведению медосмотров некоторых категорий работников;
- требования по перевозке в лечебные учреждения работников, заболевших на производстве. ТК КР также регулируются вопросы создания и деятельности службы охраны труда, расследования и учета несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, установление льгот и компенсаций по условиям труда (ст.ст.222-224).

Глава 18 ТК регулирует отношения ответственности работодателя за вред причиненный работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья при исполнении им трудовых обязанностей.

Вместе с тем нормами по охране труда в ТК охватываются правовым регулированием только стороны трудовых отношений, то есть субъектами подпадающими под требование права на охрану труда являются только работник и работодатель (ст. 210). Более широкую сферу действия предусматривает ст. 4 Закона КР «Об охране труда» [5], который распространяется на широкий круг субъектов которые применяют наемный труд:

- предприятия, кооперативы, артели, фермерские (крестьянские) хозяйства и другие организации (в дальнейшем именуются - предприятия) независимо от форм собственности и видов деятельности, находящиеся на территории Кыргызской Республики, на граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства (в дальнейшем именуются - граждане), состоящих с ними в трудовых отношениях независимо от вида заключенного трудового договора, предпринимателей, членов кооперативов и артелей;

- студентов высших профессиональных и средних профессиональных учебных заведений, учащихся начальных профессиональных учебных заведений и общеобразовательных учреждений, занятых в учебном процессе, проходящих производственную практику и привлекаемых к выполнению строительных, сельскохозяйственных и других работ;

- военнослужащих, привлекаемых для работы на предприятиях;

- лиц, отбывающих наказание по приговору суда, в период их работы на предприятиях исправительно-трудовых учреждений или предприятиях, определяемых органами, ведающими исполнением приговоров;

- участников других видов трудовой деятельности, организуемой в интересах общества и государства.

Таким образом, нормы Закона КР «Об охране труда» дополняют ТК в части распространения сферы действия норм об охране труда, не только на стороны трудовых отношений, но и на всех участников трудовой деятельности, где применяется наемный труд.

Важно отметить, что в Законе КР «Об охране труда» также определены основные направления и принципы государственной политики в области охраны труда.

Так, государственная политика в области охраны труда предусматривает единство действий органов исполнительной власти, местного самоуправления и нанимателей Кыргызской Республики по улучшению условий, охраны труда, предупреждению производственного травматизма, профессиональных заболеваний, отравлений и основываются на следующих принципах:

- приоритета жизни и здоровья работника по отношению к результатам производственной деятельности предприятия;

- координации деятельности в области охраны труда с другими направлениями социальной и экономической политики, с деятельностью в области охраны окружающей среды;

- установления единых требований в области охраны труда для всех предприятий, независимо от форм собственности и хозяйствования;

- осуществления независимого и действенного надзора и контроля за повсеместным выполнением требований охраны труда на предприятиях;

- формирования и реализации экономического механизма, стимулирующего заинтересованность предприятий и работников в соблюдении требований безопасности, гигиены труда и производственной среды;

- разработки и реализации национальных программ по охране труда, финансирования научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ в области повышения безопасности труда, стимулирования разработки и внедрения безопасной техники, технологии и средств защиты работающих;

- участия государства в финансировании охраны труда, проведении налоговой политики, способствующей созданию здоровых и безопасных условий труда на предприятиях, экономической заинтересованности нанимателей в обеспечении здоровых и безопасных условий труда на предприятиях;

- бесплатного обеспечения работников специальной одеждой, обувью и другими средствами индивидуальной защиты, лечебно-профилактическим питанием;

- обязательности расследования и учета каждого несчастного случая и профессионального заболевания, отравления на производстве и на этой основе разработки и осуществления мер, исключаящих их причины, а также информирование населения об уровнях производственного травматизма и профессиональной заболеваемости;

- социальной защиты интересов работников, пострадавших от несчастных случаев на производстве или получивших профессиональное заболевание;

- подготовки специалистов по охране труда в высших и профессиональных и средних профессиональных учебных заведениях;

- всемерной поддержки деятельности профсоюзов, других общественных объединений и организаций, предприятий и отдельных лиц, направленной на обеспечение охраны труда;

- международного сотрудничества при решении проблем охраны труда.

Важное значение имеют положения статьи 8 Закона КР «Об охране труда», предусматривающие вопросы охраны труда в случаях выполнения международных договоров или соглашений при выполнении работ за рубежом с участием нанимателей или граждан Кыргызской Республики. Памятуя сказанное выше, необходимо отметить некоторые новации в области охраны труда, предлагаемые некоторыми органами. Так, решением Совета по регулятивной реформе от 07 июля №16-57[6], было рекомендовано признать утратившим силу Закон КР «Об охране труда», ссылаясь на то, что он дублирует положения ТК КР [6], а также препятствует развитию бизнеса в республике. Однако такое утверждение обоснованно опровергается многими специалистами[7]. В целом эти инициативы Совета по регулятивной реформе противоречат ряду Конвенций Международной организации труда (в частности, №155 и 187), а также Конституции КР, которая закрепляет право каждого на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ч.3 ст.42). Полагаем, что в современных условиях для бизнес сектора приоритетом должно становиться требование соблюдения норм об охране труда как раз с точки зрения экономической составляющей, поскольку в случае производственной травмы или увечья которая повлекла за собой временную или полную нетрудоспособность, смерть работника предусматривается ответственность работодателя (нанимателя) не только в соответствии с ТК КР (Глава 18) и Законом «Об охране труда» (Раздел 5), но и согласно Гражданскому кодексу КР (Часть 2, глава 51 параграф 2)[7].

При потере работника временно или полностью у работодателя возникает также необходимость поиска замены работника такой же специальности и квалификации, а это время и риски, в части ухудшения состояния производства и работы предприятия, организации, учреждения и его коллектива в целом. Соблюдение Закона КР «Об охране труда» для работодателя должно быть одним из приоритетных задач, способствующим успешному функционированию его предприятия как с социальной точки зрения, так и с позиции экономической составляющей.

Следует также отметить, что в соответствии со ст. 211 ТК КР и ст. 11 Закона КР «Об охране труда» на работодателя возлагается обязанность обеспечить обязательное социальное страхование работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Однако механизм реализации данной нормы отсутствует поскольку в Кыргызской Республике отсутствует нормативный акт об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Законодательством об охране труда предусматривается лишь обязательное страхование гражданской ответственности работодателя, которая регулируется Законом КР «Об обязательном страховании гражданской ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей»[8]. При этом одной из главных задач данного Закона является обеспечение имущественного интереса работодателя, связанного с его обязанностью возместить вред работнику, который в перспективе может случиться, тогда как ТК КР и Закон КР «Об охране труда» направлены, на обеспечения безопасности и здоровых условий труда работнику, а не на гарантии возмещения уже причиненного ему ущерба с одной стороны.

Деятельность страховых компаний контролируется Государственной службой регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики (Госфинадзор). Согласно данным этого органа, в период с 2010 по 2014 год в Республике выдано 15 лицензий по обязательному страхованию гражданской ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей. За указанный период заключено 622 договора, на общую сумму 60 932 444,5 тыс. сомов, страховые премии составили 178 975,9 сомов, страховые выплаты – 9129,1 тыс. сомов.

В соответствии со ст. 211 ТК КР и ст. 11 Закона КР «Об охране труда», для реализации обязанности работодателя по обеспечению обязательного социального

страхования работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний предлагается следующее:

- отменить Закон КР «Об обязательном страховании гражданской ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» поскольку данный вид страхования должен осуществляться добровольно и не должен ложиться тяжким финансовым бременем на работодателя;

- принять Закон КР «Об обязательном социальном страховании работника от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» который будет служить гарантией возмещения вреда работнику.

Соблюдение норм охраны труда работодателем и работником не может осуществляться без государственного надзора и контроля государственных органов.

В 2012 году в процессе реформирования органов государственного управления функции государственного надзора и контроля выделили из профильных министерств и ведомств, подчинив напрямую Правительству Республики. Таким образом, вновь сформированная из 7 различных инспекций Государственная инспекция по экологической и технической безопасности перестала быть подведомственной министерству, определяющему политику в установленной сфере деятельности. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 (в ред. от 12.06.2012) № 136 утверждено Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики, в соответствии с которым Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (далее – Госэкотехинспекция)[9], является уполномоченным государственным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор и контроль по вопросам экологической и технической безопасности.

Впервые в этом положении среди задач Госэкотехинспекции указан надзор за обеспечением соблюдения трудовых прав граждан, а также требований охраны труда.

Среди функций Госэкотехинспекции в числе прочих обозначены:

- надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства Кыргызской Республики и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- анализ обстоятельств, причин выявленных нарушений, контроль по их устранению и восстановлению нарушенных прав граждан;
- участие в анализе состояния и причин производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, разработка предложений по их предупреждению;
- проведение технического расследования причин и обстоятельств аварий и пожаров, несчастных случаев на производстве, при передаче и потреблении электрической и тепловой энергии.
- надзор и контроль за использованием детского труда;
- проведение разъяснительной работы о трудовых правах работников, содействие обучению работодателей и работников по охране труда.

В силу выполнения их функциональных обязанностей действует с 25 мая 2007 года № 72 Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»[10], который устанавливает порядок проведения проверок субъектов предпринимательства уполномоченными органами, определяет права и обязанности уполномоченных органов и субъектов предпринимательства в отношениях, связанных с осуществлением проверок, а также защиту прав субъектов предпринимательства от незаконного вмешательства в их деятельность. При анализе данного Закона имеются существенные противоречия и они выражаются в следующем:

Согласно п. 6 ст. 6 данного Закона уполномоченные органы осуществляют плановые проверки при условии письменного уведомления субъекта предпринимательства о

проведении проверки не позднее чем за 10 календарных дней до дня осуществления этой проверки. Данный пункт противоречит:

- *во первых*, статье 12 Конвенции МОТ №81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле»[11], согласно которому «Инспектора труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право:

1) беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции;

2) входить в дневное время во все здания, которые они имеют достаточные основания считать подпадающими под контроль инспекции;

3) осуществлять любые проверки, контроль и расследования, которые они могут счесть необходимыми, чтобы удостовериться в том, что законодательные положения эффективно соблюдаются, и в частности:

а) наедине или в присутствии свидетелей задавать вопросы предпринимателю или персоналу предприятия по всем областям, относящимся к применению законодательных положений;

б) требовать ознакомления с любыми книгами, реестрами или документами, ведение которых предписано законодательством по вопросам условий труда, с целью проверки их соответствия законодательным положениям и снятия с них копии или выписки отдельных мест;

в) требовать вывешивания объявлений, как это предусмотрено законодательными положениями;

г) изымать или брать с собой для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ, при условии уведомления предпринимателя или его представителя о том, что материалы или вещества были изъяты и унесены с этой целью;

- *во вторых*, статье 404 ТК КР, согласно которому «при инспекционной проверке государственный инспектор в области надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства обязан уведомлять о своем присутствии работодателя или его представителя, если только он не считает, что такое уведомление может нанести ущерб эффективности контроля».

В силу закрепленного данным Законом ограничения проверки для Госэкотехинспекции в части уведомления за 10 дней субъекта предпринимательства, сама проверка теряет силу и эффективность, поскольку субъект предпринимательства имеет время для устранения нарушений, а государственный орган не имеет возможности выявить нарушения со стороны работодателя и привлечения его к ответственности.

На наш взгляд, для эффективного функционирования системы государственного надзора и контроля за соблюдением требований охраны труда необходимо следующее:

- исключить норму из п. 6 ст. 6 Закона КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» ограничивающие уполномоченные органы осуществлять плановые проверки при условии письменного уведомления субъекта предпринимательства о проведении проверки не позднее чем за 10 календарных дней до дня осуществления этой проверки.

- включить в п.6 ст. 6 норму позволяющую уполномоченным органам «беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции», изменение послужит эффективной реализации данного Закона и преодоления противоречия с ТК КР и Конвенцией МОТ «Об инспекции труда в промышленности и торговле».

До недавнего времени охрану труда рассматривали как защиту труда и здоровья трудящихся на производстве. Сейчас особое внимание должно уделяться безопасности трудовой деятельности[12,с.2], основанной на системе управления профессиональными рисками, позволяющая прогнозировать риски и их возможные последствия на каждом конкретном рабочем месте. Однако в современных условиях в Кыргызской Республике эта система еще не образована. В российском законодательстве об охране труда система

управления профессиональными рисками была введена после принятия Федерального Закона от 18 июля 2011 г. № 238-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» [13]. Представляется необходимым принятие соответствующих норм в трудовом законодательстве Кыргызской Республики.

Следует отметить также и пробелы в законодательстве об охране труда, связанные с отсутствием значительного массива подзаконных актов, принятых еще в советский период и действовавших на территории Кыргызской Республики до 31 декабря 2009 года. Так, в соответствии со статьей 36 Закона КР от 20.07.2009 № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [14], действующие нормативные правовые акты включаются в Государственный реестр нормативных правовых актов в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона. Нормативные правовые акты, за исключением конституционных законов, кодексов, законов, указов Президента, постановлений Жогорку Кенеша, Правительства, Национального банка, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, не включенные в Государственный реестр нормативных правовых, прекращают свое действие и не подлежат применению. Нормативные правовые акты, принятые (изданные) государственными органами, не являющимися нормотворческими органами, действуют до 31 декабря 2010 года при условии их государственной регистрации в органах юстиции до вступления в силу настоящего Закона.

Таким образом, действовавшие ранее подзаконные акты об охране труда утратили юридическую силу, а новые еще не утверждены. Остаются не изданными ряд подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих:

- разработку и утверждение подзаконных нормативных актов по охране труда;
- нормы и правила выдачи работникам спецодежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты;
- порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда;
- назначение и предоставление гарантий и компенсаций за работу во вредных и опасных условиях труда;
- правила и инструкции по охране труда.

Разработка и утверждение указанных нормативных правовых актов позволит полноценно реализовывать нормы, установленные ТК КР.

Литературы

1. Охрана труда в Кыргызской Республике. Национальный обзор/ Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2015. 137с.;
2. Раманкулов К.С. Трудовое право Кыргызской Республики. Учебник. – Б. Издательство дом «Наука и образование», 2003. 516с.
3. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) от 27 июня 2010 года // "Эркин Тоо" от 6 июля 2010 года №60;
4. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года №106// "Эркин Тоо" от 20 августа 2004 года №67-70;
5. Закон Кыргызской Республики «Об охране труда» от 1 августа 2003 года №167// "Эркин Тоо" от 8 августа 2003 года №59-60;
6. Решение Совета по регулятивной реформе от 07 июля №16-57, признающий утратившим силу Закон Кыргызской Республики «Об охране труда» от 1 августа 2003 года №167// "Эркин Тоо" от 8 августа 2003 года №59-60;
7. См., например, сравнительную таблицу, подготовленную д.ю.н. Н.Л. Лютовым, которая приводится в наст. номере журнала;
8. Закон Кыргызской Республики «Об обязательном страховании гражданской ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» от 5 августа 2008 года №194// "Эркин Тоо" от 12 августа 2008 года №59-60;

9. Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 (в ред. от 12.06.2012) № 136 утверждено);
10. Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года №72 // "Эркин Тоо" от 8 июня 2007 года №41;
11. Конвенция Международной организации труда «Об инспекции труда в промышленности и торговле» от 11 июля 1947 года №81 Ратифицирована Законом КР от 15 января 2000 года № 21// Бюллетень международных договоров, №2, февраль 2002 года, стр. 22-31;
12. Кряжев Е.В. Правовые аспекты охраны труда в РФ: состояние и перспективы: Автореф. канд. юрид. наук. СПб., 1997. 173 с.;
13. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года №197-ФЗ// "Российская газета", №256, 31 декабря 2001 года;
14. Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241// "Эркин Тоо" от 7 августа 2009 года №68-69.

Ибраева А.С.

КНУ им. Аль-Фараби, Казахстан, Алматы

Есетова С.К., Каражигитова Б.Е.

Университет «НАРХОЗ», Казахстан, Алматы

Ibraeva A.S.

KNU them Al-Farabi, Kazahstan, Almaty

Yessetova S. K., Karazhigitova B.E.

University of «NARXOZ», Kazahstan, Almaty

К вопросу о правовой культуре руководителя трудового коллектива

Эмгек жамаатынын жетекчисинин укуктук маданияты жөнүндө суроолоруна

On the issue of the legal culture of the head of the labor collective

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы личного и профессионального развития управленческих кадров в современных социально-экономических условиях развития общества. Особое внимание уделено изучению правовой культуры руководителя. Для содержательной характеристики правовой культуры руководителя использованы понятия «правовая активность», «правовая грамотность», «правовая информированность».

Аннотация: макалада коомдун заманбап социалдык-экономикалык өнүгүү шартында башкаруу кадрларынын жеке өздүк жана кесипкөйлүк жактан өнүгүүсүнүн суроолору каралган. Өзгөчө көңүл жетекчинин укуктук маданиятын изилдөөгө бөлүндү. Жетекчинин укуктук маданиятын маңыздуу мүнөздөө үчүн, "укуктук активдүүлүк", "укуктук сабаттуулук", "укуктук маалымдуулук" түшүнүктөрү колдонулду.

Annotation: In the article questions of personal and professional development of administrative personnel in modern social and economic conditions of development of a society are considered. Particular attention is paid to the study of the legal culture of the head. The concept of "legal activity", "legal literacy", and "legal awareness" were used for a meaningful characterization of the legal culture of the manager.

Ключевые слова: трудовой коллектив, руководитель, правовая активность, правовая грамотность, правовая информированность, управление.

Негизги сөздөр: эмгек жамааты, жетекчи, укуктук иш-аракет, укуктук сабаттуулук, укуктук маалымдуулук, башкаруу.

Keywords: Labor collective, leader, legal activity, legal literacy, legal awareness, management.

16 декабря 2016 г. исполнилось 25 лет со дня независимости Республики Казахстан. За все эти годы произошли колоссальные изменения в сфере социально-экономических и правовых отношений. Сформирована качественно новая правовая система, которая стремится отвечать требованиям изменяющегося мира.

Конституцией Республики Казахстан, принятой на всенародном референдуме 30 августа 1995 года, провозглашен курс на формирование правового государства и гражданского общества. В связи с этим необходимо особую актуальность приобретают вопросы правовой культуры населения.

Правовая культура руководителя имеет решающее значение, так как от нее зависит, какой пример буде продемонстрирован подчиненным, насколько защищенными в правовом плане будет чувствовать себя корпоративный социум.

Правовая культура руководителя проявляется в правовой активности, умении эффективно использовать правовые средства для достижения практических результатов, и является необходимым компонентом профессиональной культуры руководителя.

Правовая активность – это высший уровень правовой культуры индивида. Правовая активность проявляется в готовности личности к активным сознательным творческим действиям в сфере реализации права, а также законосообразности поведения, в основе чего лежит убеждение необходимости служению правовому закону как социальной ценности. [1, С.215].

Для юридической науки понятие «правовая активность» личности не новое, но до сих пор среди правоведов нет единого подхода к пониманию ее значения для построения правового государства.

Правовая активность во многом зависит от правовой информированности. Последняя выступает инструментом реализации права, обеспечивает социально активную позицию индивида в правовой сфере, воплощает предписания права в практические поступки. Кроме того, *правовая информированность* – это предпосылка правового воспитания, уважения к закону, основа правового мышления, фундамент суждения обо всех процессах и явлениях правовой жизни. [2, С.13].

Общее знакомство с правовыми основами государства, видами права и нормами, регулирующими отношения людей на основе закона, именуется *правовой грамотностью*. Эффективность ее обеспечивается при взаимодействии с гражданским и правовым сознанием.

Гражданская сознательность помогает понять сущность и общественное значение правовых норм, направленных на защиту интересов демократического общества и его граждан. Нравственное сознание способствует глубокому усвоению правовой нормы; оно позволяет увидеть и осознать ту границу нравственного поведения, за пределами которой начинаются безнравственные и противоправные поступки [3, С. 121].

Изучая различные контексты личностного и профессионального развития управленческих кадров в современных социально-экономических условиях, стоит остановиться на нормативных факторах, которые содержательно определяют действующие программы их подготовки и повышения квалификации.

Фактически, до 2015 года в нашей стране отсутствовала централизованная кадровая политика. Соответственно, не было возможности сформировать и подготовить новых управляющих, обладающих высоким уровнем правовой информированности.

Не секрет, что в большинстве государственных, а особенно негосударственных организаций, на руководящие должности назначаются люди, обычно не имеющие специальной управленческой подготовки, или изучившие ее формально. В результате организации получают руководителя, который не обладает необходимым уровнем специальных знаний для эффективного исполнения возложенных на него обязанностей.

Правовая информированность руководителей организаций всех форм собственности по-прежнему находится на невысоком уровне. С развитием народного хозяйства, появлением новых видов общественных отношений, к личности современного руководителя предъявляются серьезные требования, в числе которых - знание нормативно-правовой базы, теории и практики управления, а также умение применять на практике имеющиеся знания.

Руководитель всегда имеет дело с правовой информацией, так как деятельность любой организации начинается и заканчивается оформлением документации. Поэтому эффективность выполнения обязанностей руководителя во многом зависит от умения принимать правовую информацию, обрабатывать ее и применять на практике. Стремительно изменяются требования к уровню профессиональной управленческой подготовки; к результатам работы возглавляемой организации; к созданию и использованию руководителем условий для эффективного функционирования и развития организации.

В последнее время правовая сторона социальной жизни значительно усложнилась, наблюдаются изменения в различных областях права и практике их применения. В арифметической прогрессии увеличивается объем необходимой правовой информации.

Для эффективной деятельности руководителю необходимо ответить на следующие вопросы:

- какие каналы распространения правовой информации являются наиболее эффективными и предпочтительными?

- в каких областях права ощущается дефицит знаний?

- как уровень правовой информированности влияет на уровень исполнения должностных обязанностей?

- как обеспечить презумпцию знания закона в реальности?

Несомненно, наибольшую роль среди факторов, оказывающих влияние на деятельность организации, играет взаимоотношение руководителя и подчиненных, так как именно в этом кластере зарождаются конфликтные ситуации. Особенно остро конфликтный потенциал проявляется, если цели, мотивы поведения, интересы, социальные ожидания у руководителя и подчиненных не совпадают. Несоответствие между стилем работы руководителя, игнорирующего условия деятельности коллектива, его потребностями и ожиданиями подчиненных становятся предпосылкой столкновений и напряженности.

Нередки случаи, когда руководитель, желая повысить свой авторитет у вышестоящего руководства, ставит перед членами коллектива сложные задачи. А иногда, руководствуясь теорией «слепого повиновения», втягивает коллектив в реализацию заранее обреченных процессов.

К причинам обострения отношений между руководителем и подчиненными можно отнести:

- напряженность в отношениях, обусловленная личной неприязнью;

- отсутствие единства интересов;

- правовой нигилизм;

- несоблюдение моральных принципов;

- злоупотреблений правом служебных полномочий;

- сложность социальной и профессиональной адаптации руководителя к должности управленца;

- недостаточная обеспеченность по объективным условиям управленческих решений всем необходимым для их реализации.

- рассогласованность связей между рабочими местами в организации;

- расбалансированность рабочего места.

Сбалансированность рабочего места означает, что его функции должны быть обеспечены средствами и не должно быть средств, не связанных с какой-либо функцией. Обязанности и права должны быть взаимно уравновешены. Ответственность должна обеспечиваться соответствующей властью, и наоборот.

Среди субъективных причин конфликтов в звене «руководитель - подчиненный» выделяют управленческие и личностные причины.

Управленческие причины: необоснованные, неоптимальные и ошибочные решения; излишняя опека и контроль подчиненных со стороны руководства; недостаточная профессиональная подготовка руководителей; низкий престиж труда управленцев среднего и низшего звена; неравномерность распределения служебной нагрузки среди подчиненных; нарушения в системе стимулирования труда.

Личностные причины: низкая культура общения, грубость; недобросовестное исполнение своих обязанностей подчиненными; стремление руководителя утвердить свой авторитет любой ценой; выбор начальником неэффективного стиля руководства; отрицательная установка руководителя по отношению к подчиненному, и наоборот; напряженные отношения между руководителями и подчиненными; психологические особенности участников взаимодействия (повышенная агрессивность, эмоциональная неустойчивость, тревожность, завышенная самооценка, акцентуации характера и т.д.).

В большинстве конфликты в профессиональной сфере связаны с обеспечением качества деятельности (39%), оценкой результатов работы (8%), введением инноваций (6%) [4, С.302].

Кроме того, по данным психологов, частота возникновения конфликтов по вертикали связана с интенсивностью совместной деятельности. На время, связанное с проверками вышестоящими инстанциями, сдачей аттестаций, подведением итогов, приходится около 60% всех конфликтов по вертикали [5, С.336].

В первую очередь руководителю необходимо повышать правовую культуру. Здесь очень важен своевременный прием правовой информации. Правовая информация, как и любая другая, имеет ценность только в том случае, если она не опоздала и нашла своего адресата вовремя.

При этом необходимо отметить, что своевременный прием правовой информации еще не гарантирует того, что она обработана в положенные сроки и учитывается при решении правовых вопросов.

Нередки случаи, когда по причине нехватки времени информация была принята, а содержание не было изучено или было изучено поверхностно. Такое положение дел является серьезным препятствием, мешающим соблюдению законности, возникающими между руководителем и работником, следствием чего и являются конфликты.

Современный руководитель должен уметь принимать самостоятельные правовые решения, так как не в каждой организации есть штатный юрист. Приходится находить выход из сложившихся правовых ситуаций, и чем сложнее ситуация, тем выше требования, предъявляемые к руководителю.

Задача руководителя - принять такое решение, которое будет оптимальным при данных обстоятельствах, выйти из создавшегося положения с минимальными потерями.

Рассматривая проблему правовой культуры руководителя, нельзя сводить ее только к правовым знаниям, в ее состав необходимо включать определенную степень самостоятельности в обогащении достижениями права, умение использовать право и культуру в своей жизни и деятельности.

Под правовой культурой руководителя мы подразумеваем не только сравнительно достаточный уровень знаний права, но еще осведомленность о современных и актуальных достижениях правовой жизни общества, и умение применять правовые знания в конкретной жизненной ситуации.

Социальная обстановка может потребовать практически от каждого умения подчиняться законным правовым требованиям.

На сегодняшний день, можно говорить о том, что уровень правовых знаний и правовой информированности руководителей в целом является недостаточным для эффективного управления.

Этому есть объективные причины, не зависящие от руководителя: экономически нестабильная ситуация в целом; недостаточная разработанность подзаконных актов, которые должны содержать информацию о механизме реализации законодательства на практике; несовершенство системы управления в масштабах страны и на местном уровне; нехватка средств; несовершенство подготовки руководителей к изучению и разработке нормативно-правовой документации.

Кроме указанных объективных причин, большое значение имеют и субъективные причины: низкий уровень правовых знаний; неспособность принимать правовую информацию; бессистемность в представлении о современном законодательстве; неспособность принимать решения по правовым вопросам; неспособность осмысливать нормативно-правовые акты; неспособность ориентироваться в потоке правовой информации; недостаток опыта при разработке нормативно-правовых актов и, как следствие, неумение разрабатывать их; неумение принимать правовые решения в нестандартных ситуациях, приводящее к несоблюдению этих норм, и как следствие конфликтам.

Этика деловых отношений предполагает, что руководитель владеет знанием нормативно-правовых документов, что является важной частью его управленческой компетентности. Очевидно, что от качеств, которыми обладает руководитель, зависит, может ли он быть для сотрудников примером высокопрофессионального поведения или, напротив, служить наглядным свидетельством того, как не надо руководить.

Столь же несомненно, что руководитель участвует в управлении конфликтами, стрессами как делом, своими профессиональными действиями, так и словом, всем своим обликом, авторитетом, культурой поведения.

Мы не имеем возможности повлиять на изменение объективных причин, однако мы можем попытаться изменить субъективные причины, а именно повысить уровень правовой информированности руководителей, помочь в приобретении умений и навыков при принятии правовых решений.

В результате этого руководители приобретут большую уверенность в себе, в собственных силах и знаниях, у них появится желание и возможность попробовать осуществить эти навыки в своей деятельности.

Таким образом, правовая культура руководителя - совокупность социально-полезных качеств руководителя, которые находят свое проявление в организаторской, административной и воспитательной деятельности, основанной на знании и глубоком уважении законодательства, его правильном понимании, исполнении и применении в соответствии с определенными в этих законах требованиями.

Литература

1. Товт М.М. Правовая активность личности и ее значение для построения правового государства. - Вестник ТГУ. - 2011. - №3. – С. 214-218.
2. Боер, В. М. Правовая информированность и формирование правовой культуры личности (вопросы теории). – Автореф...дисс... канд.юрид.наук. - Санкт-Петербургский институт МВД России, 1993. - 22 с.
3. Профессиональное образование. Ключевые понятия, термины, актуальная лексика. - М.: НМЦ СПО. С.М. Вишнякова, 1999. – 240 с.
4. Дмитриев А. А., Кудрявцев С. В. Введение в общую теорию конфликта. - М., 2009. - 360 с.
5. Шекшня С.В. Управление персоналом современной организации М.: Бизнес-школа Интел-Синтез, 2009. - 380 с.

Нормативно-правовая основа охраны труда в Кыргызской Республике

Кыргыз Республикасындагы эмгекти коргоонун ченемдик укуктук негизи

The legal framework of labor protection in the Kyrgyz Republic

***Аннотация:** данная статья посвящена правовым основам регулирования отношений в области охраны труда между работодателями и работниками и направленных на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности. Подробно рассматривается правовой статус работника в области законодательства Кыргызской Республики об охране труда. В статье характеризуются вопросы ответственности за нарушение законодательства Кыргызской Республики об охране труда*

***Аннотация:** бул макала жумуш берүүчүлөр менен жумушчулардын ортосундагы эмгекти коргоо тармагындагы жана жумуш иш мердүүлүгүндөгү жумушчуларды нөмүрүн жана денсоолугун сактоо талаптарына жооп берүүчү эмгек шарттарын түзүүгө багытталган мамилелерди жөнгө салуу укуктук негиздерине арналган. Кыргыз Республикасынын эмгек тикоргоо жөнүндөгү мыйзамдарында жумушчунун укуктук макамы толугу менен каралат. Макалада Кыргыз Республикасынын эмгек тикоргоо жөнүндөгү мыйзамдарын бузулганы үчүн каралган жоопкерчилик маселелери мүнөздөлөт.*

***Annotation:** This article is devoted to the legal framework for regulating relations in the field of labor protection between employers and employees and aimed at creating working conditions that meet the requirements for preserving the life and health of workers in the work process. The legal status of the employee in the field of the legislation of the Kyrgyz Republic on labor protection is considered in detail. The article describes the issues of responsibility for violation of the legislation of the Kyrgyz Republic on labor protection.*

***Ключевые слова:** трудовой кодекс, мигранты, защита трудовых прав, местные государственные администрации, органы местного самоуправления, средства индивидуальной защиты, требования охраны труда, международные стандарты в сфере труда.*

***Негизги сөздөр:** эмгек кодекси, мигранттар, эмгек укуктарын коргоо, жергиликтүү мамлекеттик администрациялар, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, жеке коргонуу каражаттары, эмгекти коргоо талаптары, эмгек чөйрөсүндөгү эл аралык стандарттар.*

***Keywords:** Labor Code, workers, the protection of labor rights, local state administrations, local authorities, personal protective equipment, the requirements of labor protection, international labor standards.*

Правовую базу охраны труда составляют: Трудовой кодекс, Законы "О внешней трудовой миграции" от 13 января 2006 года N 4, "Об охране труда" от 1 августа 2003 года N 167, Положение о расследовании и учете несчастных случаев на производстве, утвержденное постановлением Правительства от 27 февраля 2001 года N 64, Правила возмещения вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей. Основной (базовый) пакет документов по охране труда - является обязательным для любой организации вне зависимости от форм собственности, он включает Инструкции по охране труда на каждую специальность, Должностную инструкцию на каждую специальность, Положения об организации работы по охране труда.

Трудовой кодекс [2], например, содержит специальную главу "Охрана труда". Большинство ее норм имеют отсылку на соответствующие положения, правила,

инструкции. О том, как они применяются, мы сегодня и расскажем. Надеемся, это поможет нашим гражданам в защите прав и интересов.

Статья 2 Закона "О внешней трудовой миграции"[4] раскрывает государственную политику Кыргызской Республики в области внешней трудовой миграции, которая направлена на достижение следующих целей:

- регулирование процессов внешней трудовой миграции;
- удовлетворение потребности рынка труда Кыргызской Республики в необходимой рабочей силе, формирование его рациональной и сбалансированной структуры в целях повышения эффективности экономики;
- обеспечение приоритетного права граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных рабочих мест на национальном рынке труда;
- предупреждение и предотвращение нелегальной внешней трудовой миграции;
- обеспечение правовой и социальной защиты трудящихся-мигрантов;
- оказание содействия в установлении квот других государств по привлечению и трудоустройству граждан Кыргызской Республики за границей;
- защиту интересов граждан Кыргызской Республики при присоединении к международным актам в области трудовой миграции;
- формирование базы данных о вакантных местах на рынке труда, возможности организации трудовой деятельности граждан Кыргызской Республики за границей и постоянное информирование населения Кыргызской Республики через государственные сети средств массовой информации.

Государственная политика Кыргызской Республики в области внешней трудовой миграции основывается на следующих принципах:

- приверженности общепринятым нормам международного права в области прав человека и социальной защиты трудящихся-мигрантов;
- соблюдении национальных интересов при разработке и реализации мероприятий в области внешней трудовой миграции.

Расскажем о Законе "Об охране труда"[5], который устанавливает правовые основы регулирования отношений в области охраны труда между работодателями и работниками и направлен на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Государственное управление охраной труда осуществляется правительством Кыргызской Республики, местными государственными администрациями, органами местного самоуправления и специально уполномоченными государственными органами.

Правительство проводит единую государственную политику в области охраны труда, определяет функции министерств и ведомств, координирует и контролирует их деятельность по обеспечению здоровых и безопасных условий труда.

Местные государственные администрации и органы местного самоуправления обеспечивают реализацию государственной политики в области охраны труда в пределах своей компетенции на соответствующей территории (ст.5).

Государственными нормативными требованиями, содержащимися в законах и иных нормативных правовых актах об охране труда, устанавливаются правила, процедуры и критерии, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Итак, согласно ст.6, работник имеет право:

- на рабочее место, соответствующее требованиям охраны труда;
- на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с действующим законодательством;
- на получение достоверной информации от работодателя, соответствующих государственных органов и общественных организаций об условиях и охране труда на рабочем месте, о существующем риске повреждения здоровья, а также о мерах по защите от воздействия вредных или опасных производственных факторов;

- на обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты работников в соответствии с требованиями охраны труда за счет средств работодателя;
- на отказ от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда, за исключением случаев, предусмотренных законами, до устранения такой опасности;
- на профессиональную переподготовку за счет средств работодателя в случае ликвидации рабочего места вследствие несоответствия его требованиям охраны труда и технике безопасности;
- на запрос о проведении проверки условий и охраны труда на его рабочем месте органами государственного надзора и контроля за соблюдением требований охраны труда или органами общественного контроля за соблюдением требований охраны труда;
- на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, к работодателю, в объединения работодателей, а также в профессиональные союзы, их объединения и иные уполномоченные работниками представительные органы по вопросам охраны труда;
- на личное участие или участие через своих доверенных лиц в рассмотрении вопросов, связанных с обеспечением безопасных условий труда на его рабочем месте, и в расследовании происшедшего с ним несчастного случая на производстве или его профессионального заболевания;
- на внеочередной медицинский осмотр (обследование) в соответствии с медицинскими рекомендациями с сохранением за ним места работы (должности) и среднего заработка на время прохождения указанного медицинского осмотра;
- на льготы и компенсации, установленные действующим законодательством, коллективным договором (соглашением), трудовым договором (контрактом), если он занят на тяжелых и напряженных работах и работах с вредными или опасными условиями труда (ст.6).

При этом государство гарантирует работникам защиту их права на труд в условиях, соответствующих требованиям охраны труда и производственной санитарии. Так, отказ работника от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда либо от выполнения тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, не предусмотренных трудовым договором (контрактом), не влечет за собой его привлечения к дисциплинарной ответственности либо прекращения трудового договора (контракта) по инициативе работодателя.

В чем выражаются эти гарантии? Государство обеспечивает организацию и осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением требований охраны труда и устанавливает ответственность работодателя и должностных лиц за нарушение указанных требований [9].

Статья 14 закона гласит: "На работах с вредными или опасными условиями труда, а также на работах, выполняемых в особых температурных условиях или связанных с загрязнением, работникам выдаются сертифицированные средства индивидуальной защиты, смывающие и обезвреживающие средства в соответствии с нормами, утвержденными в порядке, определенном правительством.

Приобретение, хранение, стирка, чистка, ремонт, дезинфекция и обезвреживание средств индивидуальной защиты работников осуществляются за счет средств работодателя".

Доказательством ответственности и вины работодателя за причиненный вред могут служить документы и показания свидетелей, в частности, акт о несчастном случае на производстве; приговор, решение суда, постановление прокурора, органа дознания или предварительного следствия; заключение технического инспектора труда либо других должностных лиц (органов), осуществляющих контроль и надзор за состоянием охраны труда и соблюдением законодательства о труде, о причинах повреждения здоровья;

медицинское заключение о профессиональном заболевании; решение о наложении административного или дисциплинарного взыскания на должностных лиц; постановление профсоюзного комитета о возмещении работодателем в бюджет государственного социального страхования расходов на выплату работнику пособия по временной нетрудоспособности в связи с трудовым увечьем.

Право на возмещение вреда имеют нетрудоспособные граждане, состоявшие на иждивении умершего или имевшие ко дню его смерти право на получение от него содержания, ребенок умершего, родившийся после его смерти, а также один из родителей, супруг или другой член семьи, если он не работает и занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего, не достигшими 14 лет.

Иждивенчество детей предполагается и не требует доказательств.

Нетрудоспособными считаются: несовершеннолетние, не достигшие 18 лет, или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет; мужчины, достигшие 60 лет, и женщины 55 лет, либо признанные в установленном порядке инвалидами.

Время наступления нетрудоспособности члена семьи (до или после смерти кормильца) не влияет на его право на возмещение вреда.

Учащиеся в возрасте 18 лет и старше имеют право на возмещение вреда до окончания обучения в очных учебных заведениях, но не более чем до 23 лет.

Нетрудоспособным гражданам, состоявшим на иждивении умершего кормильца и имеющим право на возмещение вреда в связи с его смертью, вред определяется в размере среднемесячного заработка умершего за вычетом доли, приходящейся на него самого и трудоспособных граждан, состоявших на его иждивении, но не имеющих права на возмещение вреда.

Для определения размера возмещения вреда каждому из граждан, имеющих право на возмещение, часть заработка кормильца, которая приходится на всех указанных граждан, делится на их число.

Нетрудоспособным, не состоящим на иждивении умершего, но имеющим право на возмещение вреда, его размер определяется, если средства на содержание взыскивались в судебном порядке, в сумме, назначенной судом, если же средства на содержание не взыскивались в судебном порядке, то возмещение вреда устанавливается с учетом материального положения граждан и возможности умершего при жизни оказывать им помощь.

Если право на возмещение вреда имеют одновременно граждане, как состоявшие на иждивении умершего, так и не состоявшие на его иждивении, то сначала определяется возмещение вреда гражданам, не состоявшим на иждивении умершего. Установленная им сумма возмещения вреда исключается из заработка кормильца, затем, исходя из оставшейся суммы заработка, определяется размер вреда гражданам, состоявшим на иждивении умершего.

Гражданам, имеющим право на возмещение вреда в связи с потерей кормильца, назначенная пенсия по случаю смерти кормильца, а равно другие пенсии, заработок, стипендии и иные доходы в счет возмещения вреда не засчитываются.

Требования охраны труда обязательны для исполнения юридическими и физическими лицами, указанными в части второй статьи 2 настоящего Закона, при осуществлении ими любых видов деятельности, в том числе при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов и другого оборудования, разработке технологических процессов, организации производства и труда.

В соответствии со ст.143 Уголовного Кодекса [7] «Нарушение правил техники безопасности или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по соблюдению этих правил, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, - наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо

лишением свободы на срок до одного года. То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека, - наказывается лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет».

В соответствии со Ст. 5.27 Кодекса об административных правонарушениях КР [6]- «Нарушение законодательства о труде и об охране труда влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере до 50 МРОТ; на юридических лиц – от 300 до 500 МРОТ, а также дисквалификацию работодателя на срок до трех лет»

В рамках основных направлений деятельности, предусмотренных Программой сотрудничества с Кыргызской Республикой, можно отметить нижеследующие примеры деятельности МОТ в Кыргызстане. В Бишкеке были проведены семинары по реализации МСТ и составлению докладов о выполнении международных стандартов в сфере труда.

Делегация из Кыргызстана, состоящая из представителей всех трёх сторон трудовых отношений (Правительства, предпринимателей и трудящихся), приняла участие в центрально-азиатской конференции по вопросам МСТ и инспекций по охране труда, состоявшейся в Алматы. Под руководством Офиса МОТ в Москве был осуществлён пилотный проект "Начни и улучши своё дело" в Кыргызстане, в котором были задействованы 25 тренеров, обученных методологии.

Кыргызстан является частью Региональной программы МОТ по поддержке малого и среднего бизнеса в Центральной Азии. МОТ предоставила Кыргызстану конкретные рекомендации в области миграционной политики [8].

Каждая страна разрабатывает национальную систему охраны труда в соответствии со своими потребностями. МОТ оказывает помощь в разработке. Общими моментами для большинства стран СНГ являются:

13. создание национальных информационных и учебных центров по ОТ;
14. подготовка очерков национальной ситуации в сфере ОТ; и
15. разработка национальных программ ОТ.

Программа МОТ "За безопасный труд" нацелена на то, чтобы сделать рабочее место более безопасным для жизни и здоровья трудящихся. Она имеет следующие задачи:

16. повысить информированность людей всей планеты о масштабах и последствиях несчастных случаев, травм и заболеваний, связанных с работой;
17. пропагандировать достижение конечной цели, которая состоит в обеспечении элементарной защиты всех трудящихся в соответствии с международными нормами трудовых отношений;
18. повысить способность государств-членов МОТ и различных отраслей решать эту задачу; и
19. разрабатывать и осуществлять эффективную политику и программы профилактического и защищающего характера.

Государственными нормативными требованиями охраны труда (далее требования охраны труда), содержащимися в законах и иных нормативных правовых актах Кыргызской Республики об охране труда, устанавливаются правила, процедуры и критерии, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Литературы

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г. www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru
2. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 04.08.2004 г. № 107. Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 30 мая 2013 г. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30296269
3. Гражданский кодекс Кыргызской Республики. от 8 мая 1996 года № 15 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4?cl=ru-ru>
4. Закон Кыргызской Республики от 13 января 2006 г. N 4 "О внешней трудовой миграции" <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1792/40?cl=ru-ru>

5. Закон Кыргызской Республики от 1 августа 2003 года № 167 «Об охране труда»
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1293>
6. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 115
cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6
7. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 69
cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6
8. Михайленко Н.Т. Трудовое законодательство Кыргызской Республики. Бишкек: "Наука и образование", 2001. 187с.
9. Раманкулов К.С. Вопросы совершенствования механизма правового регулирования труда в Кыргызской Республике / Трудовое право в России и за рубежом. 2010. №3. С.9-12.

Турсунакунов С.Т., Андашев У.Т.
КНУ им. Ж. Баласагына, Бишкек
Tursunakunov S.T., Andashev U.T.
KNU them J. Balasagyn, Bishkek
ulanand2006@mail.ru

Роль профсоюзов Кыргызской Республики в защите социально-трудовых прав работников.

Жумушчулардын социалдык эмгек укуктарын коргоодогу Кыргыз Республикасынын кесиптик бирликтердин ролу.

The role of trade unions of the Kyrgyz Republic in the protection of social and labor rights of workers.

***Аннотация:** в статье анализируются основные функции профсоюзной организации: представительство и защита социально-трудовых прав и интересов работников. В статье исследуются вопросы современной структурной организации профсоюзов. В контексте происходящих преобразований в обществе изучаются новые организационно-правовые средства участия профсоюзов в регулировании социально-трудовых отношений.*

***Аннотация:** бул макалада кесиптик бирликтердин уюмунун негизги милдеттерин талдоо: өкүлчүлүктө социалдык-эмгек укуктарын жана кызматкерлердин кызыкчылыгын коргоо. Макалада кесиптик бирликтердин заманбап түзүмдүк уюштуруу маселелери иликтенет. Коомдо болуп жаткан өзгөрүүлөрдүн шартында, жаңы уюштуруучулук-укуктук каражатын кесиптик бирликтердин катышуусу менен социалдык-эмгек мамилелерин жөнгө салуусу анализдеген.*

***Annotation:** The article analyzes the main functions of the trade union organization: representation and protection of social and labor rights and interests of employees. The article examines the issues of modern structural organization of trade unions. In the context of the ongoing transformations in society, new organizational and legal means for the participation of trade unions in the regulation of social and labor relations are being studied.*

***Ключевые слова:** профсоюзы; представительство; защита трудовых прав; совет федерации, законодательная инициатива, трудовые права.*

***Негизги сөздөр:** кесиптик бирликтер; өкүлчүлүк; эмгек укуктарын коргоо; Федерация Кенеш, мыйзам чыгаруу демилгеси, эмгек укуктары.*

***Keywords:** labor unions; representation; protection of labor rights; the federation council, the legislative initiative, the labor rights.*

Профсоюзы по-прежнему остаются основными представительными органами работников в отношениях с работодателями. Главная цель их деятельности — защита социально-трудовых прав работников. Права профсоюзов в этой области определены Законом КР «О профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности», а также Трудовым кодексом КР. Так, профсоюзы вправе осуществлять контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. При выявлении каких-либо нарушений соответствующий орган профсоюзной организации вправе направить работодателю требование об их устранении. Работодатель должен сообщить о результатах рассмотрения и о принятых мерах в недельный срок с момента получения требования.

Кроме того, профсоюзы могут создавать собственные правовые и технические инспекции труда. Этим правом обладают профессиональные союзы и их объединения, межрегиональное, а также территориальное объединение (ассоциация) организаций профессиональных союзов, действующие на территории субъекта Кыргызской Республики. Полномочия данных инспекций определяются положениями, утверждаемыми соответствующими профсоюзами и их объединениями. Профсоюзные инспекторы труда,

уполномоченные (доверенные) лица по охране труда профессиональных союзов наделяются достаточно большим количеством прав.

Определение профессионального союза, данное в ст.2 Закона о профсоюзах, показывает две функции профсоюзной организации: представительство и защита социально-трудовых прав и интересов членов профсоюза.

Защитную функцию профессиональных союзов можно определить как "целенаправленную деятельность на правовой основе по защите трудовых прав и законных интересов трудящихся, охране их от нарушений, по восстановлению нарушенных прав, по установлению более высокого уровня условий труда и быта трудящихся"[6]. Чтобы профсоюзы могли осуществлять эту главную функцию, государство закрепило за ними ряд правомочий и гарантий.

Сегодня наша страна переживает один из самых трудных периодов в своей истории. Нынешняя ситуация на рынке труда почти во всех регионах страны неспокойна. Бушуют страсти вокруг стремительного роста безработицы. Увеличивается обнищание трудящихся масс. Не прекращается рост нарушений трудовых прав работников. Несовершенно трудовое законодательство. Очевидно, что за одну ночь перенестись из государственной экономики в рыночную невозможно. Успехи рыночной экономики определяются в конечном итоге человеческим трудом. И здесь на первое место приходит вопрос о собственности, форме предпринимательства, инвестициях, прибыли, налогах. В свою очередь, отношения, возникающие в сфере труда, нуждаются в правовом регулировании.

Большое количество трудовых споров и забастовок, безусловно, определяются прежде всего экономическими факторами - общим падением производственной деятельности в стране, ростом инфляционных процессов, несовершенством организации оплаты труда в большинстве отраслей народного хозяйства. Но причины такого положения дел нередко кроются и во внеэкономических факторах, которые порой влияют на уровень социальной защищенности трудящихся ни чуть не меньше экономических. Среди них - дефицит современного законодательства о труде, архаизм и несовершенство действующей правоприменительной практики. Законодательство о трудовых спорах все еще носит на себе отпечаток популистской юридической доктрины, характерной для застойного периода в истории трудового законодательства бывшего СССР, когда господствовали монополии государственной собственности и государственных предприятий, преимущественно централизованное регулирование трудовых отношений, многофункциональная правовая деятельность о государственных профсоюзах, вмешивающихся без достаточного профессионализма и совершенно безответственно в вопросы управления производством, охраны труда, социального страхования, разрешения трудовых споров. Все это в условиях перехода к рыночным отношениям тормозит проведение реформ, направленных на совершенствование социальной и правовой защиты трудящихся, дестабилизирует сложившиеся социально-экономические отношения.

Социологические исследования показали, что помимо низкого уровня оплаты труда причинами многочисленных трудовых споров в КР являются по-прежнему длительные задержки с выплатой работникам заработной платы, а также многочисленные нарушения трудового законодательства, связанные с необоснованными отказами в приеме на работу, незаконными переводами и массовыми увольнениями трудящихся. В ряде регионов страны отдельные категории трудящихся не получают заработную плату по полгода и более. Нарушается законодательство об индексации заработной платы, в целях предотвращения массовых высвобождений работников практикуются "вынужденные" отпуска без сохранения заработной платы, что противоречит трудовому законодательству.

В результате осуществления в последние годы широкого комплекса мер по разгосударствлению и приватизации в КР произошли значительные изменения в отношениях собственности и организационно-правовых формах коммерческой деятельности.

Указанные выше перемены в экономике и, как следствие, в политике Кыргызского государства не могли не коснуться профсоюзного движения. Переход к рыночной экономике, многообразие форм собственности, утверждение конституционно-правовых основ Кыргызской государственности требуют от профессиональных союзов поиска иных форм и методов работы, переосмысления приоритетных направлений деятельности, совершенствования организационной структуры. Образование Федерации Независимых Профсоюзов Кыргызской Республики, возникновение других профсоюзов и профобъединений, провозгласивших и приступивших к осуществлению на практике своих целей и задач, форм и методов работы по защите прав и интересов трудящихся, прежде всего лиц наемного труда, положили начало новому этапу в развитии кыргызского профсоюзного движения.

В настоящее время в профсоюзах КР идут сложные, противоречивые процессы, развернулась борьба между различными профсоюзными течениями и структурами. Это весьма негативно сказывается на осуществлении ими главной задачи по защите прав и интересов трудящихся, ведет к ослаблению, потере авторитета профсоюзов, к разобщению и раздробленности профсоюзного движения страны. И если на крупных государственных и частных предприятиях профсоюзные организации имеют определенный опыт работы по защите прав и интересов своих членов, а также располагают для этого средствами, то коллективы малых предприятий, особенно частных, таковыми возможностями не обладают. Зачастую работники малых частных предприятий не знают своих прав и, как следствие, их права ущемляются работодателями. Более того, собственники не заинтересованы в создании профсоюзного органа на своих предприятиях. Кроме того, на государственном уровне приняты законодательные акты, ущемляющие права профсоюзов. В частности, из ведения профсоюзов изъято управление социальным страхованием, практически изъяты функции контроля за соблюдением норм охраны труда и трудового законодательства.

Своей главной задачей профсоюзы всех направлений считают защиту прав и законных интересов трудящихся, установление социальной справедливости, эффективной и гуманной экономики.

Отметим, что в настоящее время основные хозяйственные субъекты это мелкие организации, а профкомы могут создаваться, если в организации более 15 членов профсоюза. Профсоюзы рассматриваются в качестве специфических субъектов правовой деятельности. Их статус (правовое положение) определен законодательством, которое устанавливает право - и дееспособность профсоюзов, основные (статутные) права и обязанности, а также гарантии их осуществления. Вместе с тем в рамках общего правового положения профсоюзов законодательство исходит, с одной стороны, из существования принципа плюрализма в организации и деятельности профсоюзов, а с другой - регламентирует статус отдельных уровней органов профсоюзной системы, в частности, профкомов предприятий (организаций), отраслевых и региональных профсоюзных органов.

Переход к рыночной экономике, курс на разгосударствление и приватизацию предприятий выдвигают в качестве основной функции профсоюзов КР - защиту интересов людей труда. При этом оптимальным методом реализации защитной функции становится организация правового социального партнерства - цивилизованной формы взаимоотношений между профсоюзами, предпринимателями (работодателями) и правительственными структурами. Диапазон партнерской деятельности профсоюзов может быть разным в зависимости от конкретной ситуации - от прямого социального противостояния своим партнерам до конструктивного взаимодействия с ними[7].

Помимо главной - защитной функции - профсоюзы выполняют и иные функции, часть которых непосредственно вытекает из уставов, а другие - делегированы в свое время профсоюзам государством. Современное законодательство КР, учитывая характер выполняемых профсоюзами функций, наибольший акцент делает на развитие их

правового статуса как субъекта трудового права, ибо именно эта роль ближе всего соприкасается с регулированием сферы наемного труда. Важно отметить, что правовой статус профсоюзов как субъектов трудового права определяется применительно к их органам, а не к организациям. Эти органы, и прежде всего профкомы организаций, признаются законными представителями прав и интересов наемных работников. В тех общественных отношениях, где профком выступает в качестве субъекта трудового права, он представляет интересы соответствующего профсоюзного коллектива наемных рабочих и служащих. При этом он либо реализует свои собственные права (например, при осуществлении надзора за охраной труда), либо действует от имени соответствующего трудового коллектива (например, при разработке и подписании коллективного договора).

Статья 29 Трудового кодекса КР закрепила общее право профсоюзов представлять интересы трудящихся и определила области его применения - производство, труд, быт и культуру. Указанные области общественной жизни являются, таким образом, объектом преимущественного приложения их разнообразных правомочий.

Необходимо иметь в виду, что представительство интересов наемных рабочих и служащих в названных выше областях общественной жизни является одновременно и правом и обязанностью профсоюзных органов.

Федерация профсоюзов выступает за социально-ориентированную рыночную экономику, соблюдение гарантий трудящимся, обеспечение необходимого материального благополучия и жизненного уровня людей на основе развития производства;

- реальную демократию в обществе и на производстве, верховенство власти закона, обеспечение трудовых, экономических, политических прав и свобод граждан в соответствии с международными нормами и пактами о правах человека;

- социальное партнерство, решение трудовых споров и конфликтов путем конструктивного диалога, принятия взаимоприемлемых решений;

- солидарность, взаимное уважение, взаимопомощь в борьбе за права и интересы людей труда, за гражданский мир, национальное единство, взаимопонимание и стабильность в обществе.

Сегодня Федерация объединяет свыше 1 млн. человек, это почти на 0,5 миллиона меньше, чем было девять лет назад. Тенденция сокращения численности профсоюзов Кыргызстана, как и в других бывших республиках Союза, усилилась в 90-е годы. Она объективно обусловлена как процессом демократизации, так и становлением многоукладной экономики, формированием значительной прослойки занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, а также закрытием предприятий, ухудшением материального положения трудящихся.

Среди отраслевых профсоюзов самым крупным по численности являются профсоюзы работников агропромышленного комплекса, народного образования и науки, здравоохранения, торговли, кооперации и различных форм предпринимательства, промышленности и коммунально-бытового обслуживания, государственных учреждений, транспорта и дорожного хозяйства.

Совет Федерации, прежде всего, занимается вопросам:

- обеспечения и координации деятельности членских организаций;

- разработкой и представлением в органы государственной власти и управления предложений, законопроектов и других нормативных актов по вопросам труда, занятости, охраны труда и другим проблемам, затрагивающим интересы людей труда;

- участия в разработке общегосударственных программ и мероприятий по обеспечению социальных гарантий трудящихся;

- осуществлением контроля за соблюдением трудового и жилищного законодательства;

- оказания методической, правовой, консультативной и иной помощи профсоюзным организациям;

- установления и укрепления сотрудничества с профсоюзами зарубежных стран;

- информации членских организаций о своей деятельности и другим.

Организация реализации этих задач возложена на небольшой по численности аппарат Совета Федерации.

Реформы в сфере экономики, органов государственного управления, изменения функций, приоритетных направлений деятельности профсоюзов потребовали совершенствования структуры также в отраслевых и региональных звеньях. Например, в текстильной и легкой промышленности упразднены профгруппы, в агропромышленном комплексе, здравоохранении, торговле, кооперации, промышленности и коммунально-бытовом обслуживании ликвидированы райкомы и некоторые обкомы профсоюзов. Такой процесс наряду с ухудшающимся финансовым положением вел к сокращению численности аппарата.

За последние годы число профсоюзных работников в республике сократилось более чем на половину, а в областных Советах профсоюзов и того больше. А аппарат Совета Федерации прежде был около 100 человек, сегодня менее 40.

Как бы не было оправдано с финансовой точки зрения дальнейшее сокращение платного численного аппарата профсоюзов, объективно это может привести к ослаблению их дееспособности.

В связи с этим, и с целью учета допущенных ошибок, использования его в деле улучшения профсоюзного движения необходимо остановиться на одном обстоятельстве. Не секрет, что десятилетия основным источником финансовых поступлений профсоюзов были членские взносы. Сегодня в условиях резкого спада производства, приостановки десятков предприятий, снижения зарплаток, постоянной задержки выплаты заработной платы взносы практически не поступают.

Каковы же сегодня основные направления и методы реализации защитных функций профсоюзов?

Одно из них - законотворческая деятельность, участие профсоюзов в разработке, обсуждении и принятии законов, других нормативных актов по социальным вопросам. Это позволяет профсоюзам не только обеспечить нормативно-правовую основу для защиты трудящихся, но и с помощью ее оказывать профсоюзное влияние на выработку и проведение государственными властями социально-экономической политики, максимально выгодной для трудящихся, не ущемляющей жизненных интересов граждан, за сохранение социальных завоеваний и гарантий. Таким образом, профсоюзы содействуют смягчению социальной напряженности, сохранению гражданского мира и согласия в республике, без чего невозможны экономические реформы и демократические преобразования. До мая 1993 года профсоюзы обладали конституционным правом на законодательную инициативу. Используя его, Совет Федерации профсоюзов разработал в то время и внес в парламент республики 9 проектов законов, в том числе:

- об индексации доходов и сбережений населения с учетом изменения цен на потребительские товары и услуги;
- о минимальном потребительском бюджете;
- об охране труда;
- о минимальной заработной плате;
- о коллективных договорах и соглашениях;
- об отпусках;
- о порядке разрешения коллективных трудовых споров;
- о порядке разрешения индивидуальных трудовых споров;
- о профессиональных союзах.

Но профсоюзы продолжают участвовать в разработке и обсуждении проектов законов, других нормативных актов по социальным вопросам, используя для этого доступные законодательством различные формы, методы, средства.

Основная из них - это работа с министерствами, Правительством и комиссиями парламента при подготовке и обсуждении законопроектов, что позволяет профсоюзам еще

в начальной стадии разработки документов отстаивать свои позиции, вносить необходимые коррективы, поправки.

Таким образом, Федерация приняла участие в подготовке свыше 50 законопроектов по вопросам жизненных интересов людей.

Принципиально важно, когда государственная власть понимает, что профсоюзы при верном тоне в отношениях с ними могут быть одним из гарантов общественной стабильности, заинтересованным лицом укрепления новой государственности и участником формирования новых социально-экономических отношений. Государство должно быть заинтересованно в создании условий для эффективной деятельности профсоюзов.

Ярким примером конструктивного сотрудничества с главой государства может служить принятие Трудового кодекса.

При его первоначальном принятии парламентом не были учтены серьезные замечания профсоюзов. После обращения Федерации к Президенту он наложил "вето" и вернул закон в палату парламента с предложением внимательнее прислушаться к голосу профсоюзов.

Нормотворческая деятельность и впредь остается важным участком профсоюзной работы. Главное здесь - поддерживать деловые связи с комиссиями Жогорку Кенеша, правительством, народными депутатами, министерствами, ведомствами и через них, с помощью их, добиваться принятия законов, обеспечивающих правовую базу защиты прав и интересов граждан.

Следующее направление деятельности - это использование принципа социального партнерства с органами государственного и хозяйственного управления на всех уровнях. Суть его состоит в том, что все конфликтные ситуации, коллективные трудовые споры должны решаться путем взаимоприемлемых решений на основе равноправия, взаимного уважения и доверия.

Механизм социального партнерства позволяет трудовым коллективам заключать коллективные договоры и соглашения между профкомом и администрацией предприятия.

На отраслевом уровне - заключать тарифные соглашения между республиканскими (центральными) комитетами профсоюзов и министерствами, ведомствами [8].

На региональном уровне - соглашения между отраслевыми, территориальными профсоюзными органами и местной администрацией, органами хозяйственного управления.

И, наконец, на национальном уровне - заключать генеральные соглашения по социально-экономическим и трудовым вопросам. В прежние годы они заключались между национальным профцентром и правительством, а с 1997 года Генеральное соглашение стало заключаться на основе трипартизма: правительство-профсоюзы-работодатели.

В рамках партнерства профсоюзы участвуют также в разработке и обсуждении правительственных постановлений, принимаются совместные постановления.

За счет централизации средств необходимо будет решить вопрос о создании фонда солидарности, фонда образования, фонда информации, предусмотрев при этом прямые адресные перечисления в твердо установленных процентных пределах и обеспечение использования средств только по прямому назначению.

Серьезного внимания требуют к себе вопросы сохранения обеспечения возрастания объема профсоюзного имущества. В нынешней обстановке нужно переломить психологию руководителей профсоюзных здравниц, туристско-экскурсионных учреждений и иных подведомственных хозяйственных субъектов, направить их усилия для укрепления финансовой базы профсоюзов.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru;

2. Трудовой Кодекс КР от 4 августа 2004 года №106.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/137?cl=ru-ru;
3. Закон КР от 25 июля 2003 года №154 «О социальном партнерстве в области трудовых правоотношений в Кыргызской Республике» cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1280;
4. Устав Федерации профсоюзов Кыргызстана. Утвержден с изменениями и дополнениями XXI Съездом Федерации профсоюзов Кыргызстана 24 июня 2010 г. www.fpk.kg/index.../699-ustav-federatsii-professionalnykh-soyuzov-kyrgyzstana.htm...
5. Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России: Учеб. пособие М.: Юристъ, 1996. 448с.
6. Ставцева А.И. Судебная защита трудовых прав работников //Справочник кадровика. 2000. №5 ;
7. Таджибаев Э.А. Комиссия по трудовым спорам. Учебно-практич. пособие. Бишкек: ЦИСТО, 2013.59с.

Лютов Н. Л.

МГЮУ имени О.Е. Кутафина, Россия, Москва

Lyutov N. L.

Moscow State University O. Kutafin, Russia, Moscow

Герасимова Е. С.

*НИУ ВШЭ, директор АНО «Центр социально-трудовых прав»,
председатель Ассоциации «Юристы за трудовые права»*

Россия, Москва

Gerasimova E. S.

*National Research University Higher School
of Economics, director of*

*“Center for social and labour rights”, head of
“Lawyers for labour rights” association*

Russia, Moscow

Раманкулов К.С.

КНУ им. Ж. Баласагына, Кыргызстан, Бишкек.

Ramankulov K.S.

KNU them J. Balasagyn, Kyrgyzstan, Bishkek

ramaks65knu@mail.ru

Законодательства России и Кыргызстана в сфере безопасности и гигиены труда: параллели некоторых преобразований и вопросы соответствия международным нормам

**Эмгек гигиенасы жана коопсуздук чөйрөсүндөгү Россия жана Кыргызстандын мыйзамдары:
кээ бир кайра түзүү окшоштуктары жана эл аралык ченемдегине ылайык келүү суроолору**

Legislation of Russia and Kyrgyzstan in the field of safety and labor hygiene: parallels of some transformations and issues of conformity to international labor standards

Аннотация: в статье анализируются вопросы соответствия внутреннего российского законодательства, включая изменения, внесенные в декабре 2013 г. федеральными законами №421-ФЗ и 426-ФЗ, требованиям п. 4 ст. 2 и ст. 3 Европейской социальной хартии, а также конвенций МОТ по вопросам безопасности и гигиены труда, ратифицированных Россией (конвенции №120, 155 и 187).

В статье исследование вопросов соответствия законодательства КР, конвенциям МОТ по вопросам безопасности и гигиены труда, ратифицированных Кыргызстаном (конвенции №120 и 187) осуществлено с учетом действия Закона КР от 25 мая 2007 г. №72 и Постановления Правительства КР от 20 февраля 2012 года № 136 регулирующего преобразование в системе государственных инспекций в области охраны труда.

Формулируются выводы в отношении неадекватности системы санкций, установленных трудовым законодательством РФ и КР за нарушение работодателем требований охраны труда, а также недостаточной защиты работников и их представителей от дисциплинарных мер в связи с подачей жалоб, связанных с нарушениями в области безопасности и гигиены труда. Обоснована необходимость формирования действенного механизма оценки условий труда в Кыргызстане в соответствии с п.3 ст.3 Конвенции МОТ 2006 г. об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (№187). Выявлены серьезные несоответствия федеральных законов №421-ФЗ и 426-ФЗ международным трудовым нормам.

Аннотация: макалада, 2013-жылдын декабрындагы №421-ФМ жана 426-ФМ федералдык мыйзамдары менен киргизилген өзгөртүүлөрдү эске алуу менен ички орусия мыйзамдарынын Европа социалдык хартиясынын жана ошондой эле Орусия тарабынан ратификацияланган эмгек гигиенасы жана коопсуздугу маселелери боюнча Эл аралык эмгек уюмунун конвенцияларынын (№120, 155 жана 187 конвенциялары) талаптарына ылайык келүү маселелери анализделген.

Макалада КРнын мыйзамдарынын Кыргызстан тарабынан ратификацияланган эмгек гигиенасы жана коопсуздугу маселелери боюнча Эл аралык эмгек уюмунун конвенцияларына

(№120 жана 187 - конвенциялары) дал келуу маселелерин изилдоо 2007-жылдын 25-майындагы №72 Кыргыз Республикасынын мыйзамынын жана эмгекти коргоо тармагындагы мамлекеттик инспекциялар тутумундагы кайрадан уюштурууну жөнгө салуучу 2012-жылдын 20-февралындагы №136 Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтомунун иштөөсүн эске алуу менен ишке ашырылган.

Жумуш берүүчү тарабынан эмгекти коргоонун талаптарын бузгандык үчүн КРнын жана РФнын эмгек мыйзамдарында белгиленген жоопкерчилик тутумундагы, андан сырткары эмгек гигиенасы жана коопсуздук тармагындагы укук бузуулар жана доо арыз берүү менен байланышкан дисциплинардык чаралардан жумушчуларды жана анын өкүлдөрүн коргоо жетишсиздиги боюнча тийиштүү тыянактар чыгарылган.

Эмгек гигиенасына жана коопсуздука көмөктөшүүнүн негиздери жөнүндө Эл аралык эмгек уюмунун 2006-жылдагы конвенциясынын 3-беренесинин 3 пунктуна ылайык Кыргызстанда эмгек шарттарын баалоонун механизмдерин түзүүнүн зарылчылдыгы негизделген. №421-ФМ жана 426-Фм федералдык мыйзамдардын эл аралык эмгек ченемдерине ылайык келбеши ачып көрсөтүлгөн

Annotation: The article examines the issues of conformity of Russian occupational and health legislation to the corresponding international labour standards, namely, art. 2, para. 4 and art. 3 of the European Social Charter and ILO Conventions Nos. 120, 155 and 187. In the article, the study of the issues of the compliance of the legislation of the Kyrgyz Republic with the ILO conventions on occupational safety and health issues ratified by Kyrgyzstan (Conventions Nos. 120 and 187) was carried out taking into account the Law of the Kyrgyz Republic of May 25, 2007 No. 72 and the Resolution of the Government of the KR of February 20, 2012 No. 136 Regulating transformation in the system of state inspections of the sphere of labor safety.

Conclusions are drawn about the inadequacy of system of penalties of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic for the employers' breaches of the occupational safety and health requirements, as well as about the insufficient protection of workers for filing the complaints in cases of employers' breaches on the matter. The necessity of forming an effective mechanism for assessing working conditions in Kyrgyzstan in accordance with paragraph 3 of Article 3 of the 2006 ILO Convention on Fundamentals of Occupational Safety and Health (No. 187) is substantiated. The serious inconsistencies of federal laws No. 421-FZ and 426-FZ with international labor standards have been revealed.

Ключевые слова: трудовое право, безопасность и гигиена труда, Европейская социальная хартия, Международная организация труда (МОТ)

Негизги сөздөр: эмгек укугу, эмгек гигиенасы жана коопсуздук, Европалык социалдык партиясы, Эл аралык эмгек уюму (ЭЭУ)

Keywords: labor law, occupational safety and health, European Social Charter, International Labor Organization (ILO)

Общие рамки правового регулирования

Основные акты МОТ, посвященные безопасности и гигиене труда, ратифицированные Россией – это Конвенция 1964 г. о гигиене в торговле и учреждениях (№120), Конвенция 1981 г. о безопасности и гигиене труда и производственной среде (№155) и Конвенция 2006 г. об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (№187) [1]. Кыргызстан ратифицировал указанные Конвенции за исключением Конвенция 1981 г. о безопасности и гигиене труда и производственной среде (№155).

Кроме того, Россия ратифицировала п. 4 ст. 2 Европейской социальной хартии (далее – ЕСХ), предусматривающий обязанность государств «ликвидировать риск, сопряженный с выполнением опасных и вредных работ, а там, где пока невозможно ликвидировать или в достаточной мере смягчить этот риск, обеспечить либо сокращение продолжительности рабочего времени, либо дополнительные оплачиваемые отпуска для тех, кто занят на таких работах», а также ст. 3 ЕСХ, касающуюся права на безопасные и здоровые условия труда.

Российское законодательство соответствует большей части требований, изложенных в указанных конвенциях МОТ. Со стороны Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций (далее – КЭ) в адрес России в последние годы не делалось замечаний [2], но были прямые запросы в отношении применения Конвенции №120 (в

2005 и 2010 гг.[3]), №155 (в 2004 и 2011 гг.[4]) и №187 (в 2013 г.[5]). Прямые запросы касались информации о мерах по реализации указанных конвенций. По Конвенции №120 Правительство РФ предоставило информацию о санитарных правилах и нормах, принятых в РФ с целью предотвращения воздействия вредных факторов в отношении работников, а также статистические данные. В отношении Конвенции №155 и №187 КЭ запрашивал информацию о практических мерах, направленных на реализацию в России требований, предусмотренных в Конвенции. Прямых несоответствий национального законодательства и правоприменительной практики в России применительно к Конвенциям №120, 155 и 187 со стороны КЭ выявлено не было.

Законодательство Кыргызской Республики соответствует большей части требований, изложенных в указанных конвенциях МОТ. Программа по улучшению охраны, безопасности и условий труда в сельском хозяйстве на 2007-2009 годы (далее - Программа) разрабатывалась в соответствии с Законом КР «О ратификации Конвенции 184 Международной организации труда о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве» и была направлена на решение проблем защиты жизни и здоровья работников сельскохозяйственной отрасли. Со стороны Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций в адрес Кыргызстана в последние годы не делалось замечаний. Однако Комитет экспертов МОТ делал неоднократные запросы в адрес Кыргызстана относительно исполнения им положений Конвенции №81[6] и №184[7], на которые не получил ответа. Прямых несоответствий национального законодательства и правоприменительной практики КР, применительно к ратифицированным Конвенциям №120 и 187 со стороны КЭ выявлено не было.

Система санкций за нарушения

Тем не менее, по некоторым из указанных выше конвенций может быть поставлен вопрос о соответствии им норм трудового законодательства РФ и КР. Так, например, в п. 2 ст. 6 Конвенции №120 и в п. 2 ст. 9 Конвенции №155 говорится о *«надлежащей системе санкций»*, которая должна применяться в случае нарушений норм о безопасности и гигиене труда. Аналогичный подход высказывался Европейским комитетом по социальным правам (далее – ЕКСП) [8] в отношении требований к соблюдению п. 3 ст. 3 ЕСХ. С точки зрения ЕКСП, система санкций за нарушения в области безопасности и гигиены труда должна быть *«эффективной и оказывающей сдерживающее воздействие»* [9]. Кроме того, *«ситуация должна оцениваться в свете соотношения между количеством зарегистрированных правонарушений и количеством наложенных взысканий, взаимосвязи между частотой правонарушений и тяжестью санкций, видов применяемых взысканий, конечным размером налагаемых штрафов и способов их установления, включая, в особенности, тот факт, является ли их размер пропорциональным числу затронутых работников (курсив авторов)»* [10].

Общая норма в отношении нарушения законодательства о труде и об охране труда содержится в Кодексе об административных правонарушениях РФ [11] и предусматривает наложение штрафа на должностных лиц в размере от 1.000 до 5.000 рублей; на индивидуальных предпринимателей – аналогичный штраф или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц – от 30.000 до 50.000 рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. За повторное нарушение законодательства о труде и об охране труда должностным лицом предусматривается дисквалификация на срок от одного года до трех лет.

Юридическая ответственность за нарушение правил техники безопасности лицами, ответственными за их соблюдение, если эти действия не содержат квалифицирующих признаков, за которые предусмотрена уголовная ответственность установлена Кодексом КР об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 114[12] и влечет наложение административного штрафа от десяти до двадцати расчетных показателей, т.е. от 1000 до 2000 сомов [13]. Очевидно, что штраф такого размера не может служить

серьезным стимулом для работодателей, побуждающим их соблюдать нормы об охране труда и правил техники безопасности.

Кроме того, преобразования, которые были произведены в системе контрольно-надзорных органов республики привели к тому, что трудовые инспекторы крайне ограничены в своих возможностях по применению даже имеющихся санкций [14]. Таким образом, система ответственности и контроля за соблюдением работодателями требований по охране труда и правил техники безопасности можно оценить как малоэффективную и фактически неработающую.

Необходимо также отметить существующую в России и в Кыргызстане практику, когда инспекторы труда налагают однотипные санкции в отношении одного работодателя, допускающего фактически одно и то же нарушение в области охраны труда применительно ко многим работникам одновременно. Однако законодательных рамок в России и в Кыргызстане для такого рода действий в настоящее время не существует. Представляется, что перечисленные штрафы в отношении крупных предприятий не могут оцениваться в качестве серьезной санкции, мотивирующей работодателя не допускать нарушений требований охраны труда. Кроме того, очевидно отсутствие какой-либо зависимости между величиной штрафов и количеством работников, жизнь и здоровье которых подвергаются опасности и/или вредному воздействию вследствие нарушения работодателем норм по охране труда. Эта практика не соответствует требованиям ратифицированной Россией и Кыргызстаном Конвенции 2006 г. об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (№187), предусматривающей, что каждое государство-член на всех соответствующих уровнях содействует и стремится реализации права работников на безопасную и здоровую производственную среду (п.2 ст.3). Вместе с тем, указанная практика очевидным образом идет вразрез с требованиями ЕКСП в отношении соблюдения ЕСХ, ратифицированной Россией.

Эффективность контроля за нарушениями

Не менее важно и то, что налагаться санкции за нарушение требований безопасности и гигиены труда должны с помощью системы эффективно действующих трудовых инспекций. Основные нормы МОТ в этом отношении закреплены в Конвенции МОТ 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№81).

В рамках же специальных международных трудовых стандартов безопасности и гигиены труда требования в этом отношении формулировались ЕКСП применительно к пункту 3 ст. 3 ЕСХ, обязывающему ратифицировавшие его государства принять меры по контролю за применением правил в этой области. С точки зрения ЕКСП, для соблюдения п. 3 ст. 3 ЕСХ у государств имеется определенный уровень усмотрения в отношении не только того, каким образом организовывать деятельность инспекций, но и ресурсов, которые им выделяются. Тем не менее, «...постольку, поскольку от эта деятельность представляет собой основную гарантию здоровья и безопасности на рабочем месте, Комитет проверяет, достаточное ли количество ресурсов выделяется им [инспекциям] с целью обеспечения возможности проведения “минимального количества регулярных инспекций для того, чтобы как можно большее количество работников получало преимущества от права, закрепленного в ст. 3[15]”, а также, что риск несчастных случаев сведен к минимуму. Это ограничивает право [государств] на собственное усмотрение и означает, что Хартия нарушается в том случае, если количество работающих в системе инспекции труда и количество посещений [рабочих мест] очевидным образом не адекватно количеству работников, которых это касается» [16]. Кроме того, с точки зрения ЕКСП, «инспекторы должны иметь право посещать любые рабочие места, включая жилые помещения, во всех секторах экономики. У них должны быть достаточные и оптимальные средства для проведения расследования и обеспечения исполнения своих решений, в особенности, если они видят непосредственную опасность для здоровья и безопасности работников» [17].

Аналогичным образом, в соответствии со ст.10 Конвенции №81, число инспекторов труда должно быть достаточным для обеспечения эффективного осуществления функций инспекционной службы; оно устанавливается с учетом: (а) важности задач, которые должны выполнять инспектора, и в частности: (i) числа, характера, размера и расположения предприятий, подпадающих под контроль инспекции; (ii) численности и категорий работников, занятых на этих предприятиях; (iii) количества и сложности законодательных положений, применение которых им подлежит обеспечить; (b) материальных средств, предоставленных в распоряжение инспекторов, и (c) практических условий, в которых должны осуществляться инспекционные посещения, чтобы быть эффективными.

Недостаточность этих средств и ресурсов – вопрос, связанный с несоответствием правоприменительных практик России и Кыргызстана Конвенции №81.

Проблема недостаточной численности инспекторов труда в России известна в течение продолжительного времени. Численность инспекторов труда в России недостаточна, но все равно постоянно сокращается по различным причинам. Так, например, по состоянию на декабрь 2010 г. численность инспекторов составляла 2852 человека, и сократилась на 14% по сравнению с 2003 г. и на 31 % по сравнению с 1995 г. [18] Такая численность не позволяет проводить регулярные проверки (даже проверки каждого предприятия один раз в десять лет), и тем более сложности возникают при необходимости проведения незапланированных проверок.

По состоянию на 1 января 2012 г. число штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по надзору, составило 2 990 (меньше на 5 % по сравнению с 2010 г.), причем из них 2770 занятых и 220 вакантных. С начала проведения административной реформы (2004 г.) штатная численность работников федеральной инспекции труда сократилась на 16% [19]. Между тем, согласно расчету численности территориальных органов федеральной инспекции труда, произведенному на основе положений Конвенции № 81, устанавливающих базовые принципы определения численности инспекций труда, для обеспечения плановых надзорных мероприятий в отношении одной организации с частотой один раз в пять лет расчетная численность уполномоченных должностных лиц федеральной инспекции труда должна составлять 13200 человек [20], т.е. *должна превышать существующую численность примерно в 4,7 раза.*

В 2012 г. система государственных инспекций, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства [21] в различных сферах, была подвергнута реформированию [22] с целью сокращения бюджетных расходов, а также снижения коррупционного и административного давления на предпринимателей. В результате, ранее существовавшая в качестве самостоятельного органа при Минтрудсоцразвития инспекция труда была объединена с несколькими другими специализированными контролирующими органами в рамках единой Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР (Госинспекция). Функции трудовой инспекции в новой структуре в настоящее время исполняются Управлением по охране труда и трудовых отношений (далее в этом разделе – Управление). Вместо 62 инспекторов в ранее действовавшей Государственной инспекции труда в Управлении работает лишь 23 инспектора на всю страну, т.е. на одного инспектора приходится более 100000 работников, условия труда которых должны проверяться. Для снижения негативного эффекта от резкого сокращения ресурсов и кадрового состава Управление стремится вовлекать инспекторов, занимающихся контролем за соблюдением законодательства в других сферах (например, строительная деятельность), к параллельному контролю и за соблюдением норм трудового законодательства, прежде всего, норм по охране труда. Однако очевидно, что специализация этих инспекторов и наличие основной задачи, отличающейся от проверки,

собственно, трудовых норм, не позволяет считать осуществляемую ими проверку условий труда полноценной.

Таким образом, фактическое обеспечение ресурсами Госинспекции явно не соответствует требованию уже отмеченной выше ст. 10 Конвенции 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№81), относимой МОТ к числу приоритетных конвенций, ратифицированной Кыргызстаном.

Порядок проведения проверок Госинспекцией, включая проверки в области охраны труда и трудовых отношений регламентируется Законом КР от 25 мая 2007 г. № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» (далее – Закон №72) [23], а также Постановлением Правительства КР от 6 ноября 2007 г. №533 (далее – Постановление №533)[24]. В соответствии со ст. 6 Закона №72, плановые проверки проводятся в соответствии с планами проверок, которые согласовываются с Минэкономики до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, или за 30 календарных дней до начала квартала, включенного в план, и публикуются на сайте Госинспекции, причем о проведении проверки проверяемый предупреждается не позднее чем за 10 дней, а в случае неполучения предупреждения имеет право не допускать проверяющего к проведению проверки. Для разных видов экономической деятельности установлены обязательные к использованию формы проверочных листов, в которых приводятся исчерпывающие перечни вопросов, по которым осуществляется проверка. Например, проверочный лист для предприятий общественного питания включает 21 пункт, касающийся охраны труда и трудовых отношений: наличие специалиста по охране труда или ответственного по охране труда; наличие письменных трудовых договоров; наличие финансовых документов по оплате труда (выплаты своевременно зарплаты, оплаты отпуска и др. выплат) и др. Таким образом, субъект проверки имеет возможность подготовиться к проверке заранее.

Плановые проверки вновь созданных субъектов предпринимательства не проводятся в течение 3 лет со дня государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя. Эта норма защищает от проверок «компания-однодневки», у которых может быть очень большое количество нарушений. В соответствии с п. 2 ст. 18 Закона №72 не допускается доступ на территорию или в помещение субъектов проверки должностных лиц уполномоченных органов в нерабочее время субъектов предпринимательства.

Приказ о проведении любой проверки (и плановой, и внеплановой) должен быть заблаговременно согласован Госинспекцией с Минэкономики.

Все перечисленные процедурные ограничения находятся в прямом противоречии с требованиями ч. 1 ст. 12 Конвенции №81, предусматривающими, что инспектора труда, наделенные надлежащими полномочиями, имеют право:

(а) беспрепятственно и без предварительного уведомления входить в любое время дня и ночи на любое рабочее место, подлежащее инспекции;

(б) проводить проверки днем в других помещениях, при наличии у них резонных оснований для проведения инспекции; а также

(с) проводить любые проверки, испытания или дознания, которые они могут считать необходимыми для того, чтобы убедиться в строгом соблюдении правовых положений ...

Следует также отметить, что в п. «е» ст. 5 Конвенции №155, ратифицированной Россией указывается, что государства обязаны осуществлять *защиту работников и их представителей от дисциплинарных мер в результате предпринятых ими надлежащим образом действий* в соответствии с политикой в области безопасности труда, гигиены труда и производственной среды. По сути, речь в данном случае идет о защите представителей работников от такой формы дискриминационных действий работодателя как виктимизация. В российском законодательстве и правоприменительной практике в данном отношении существует значительный пробел. Аналогичная ситуация в этом

вопросе наблюдается и в законодательстве и правоприменительной практике Кыргызстана, в которых также существует пробел.

Проблемы специальной оценки условий труда

Существовавшую прежде аттестацию рабочих мест по условиям труда в РФ и КР заменяет специальная оценка, представляющая собой значительно более прогрессивную технологию, приближенную к мировой практике. Главное отличие системы специальной оценки условий труда от предшествующей модели — отказ от «списочного» принципа предоставления гарантий и компенсаций персоналу на «вредных» производствах в пользу принятия в расчет фактического влияния различных негативных факторов на организм каждого сотрудника. Однако реальное продвижение к технологии специальной оценки условий труда в РФ и КР существенно отличаются.

Так, проблема системы безопасности и гигиены труда в Кыргызстане заключается в том, что *система конкретных технических регламентов* в области охраны труда (строительные нормы и правила «СНиП», санитарные нормы и правила «СанПиН» и другие стандарты) действовала в Кыргызской Республике на основании нормативных актов, утвержденных в СССР. В соответствии с п. 3 ст. 36 *Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»* [25], нормативные правовые акты СССР действовали только до 31 декабря 2009 г., а с 1 января 2010 г. они утратили силу. Госинспекция [26], в состав которой входит Управление охраны труда и трудовых отношений, выполняющее функции трудовой инспекции, в качестве обоснования законности применения технических регламентов, принятых в советское время, использует норму ч. 2 ст. 18 *Закона КР «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике»*[27]. В указанной норме говорится о том, что «в случае отсутствия международных, региональных и национальных стандартов применительно к отдельным требованиям технических регламентов или к объектам технического регулирования в целях обеспечения соблюдения требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, хранения, перевозки, реализации, эксплуатации и утилизации разрабатываются новые или применяются ранее принятые своды правил, а также могут применяться региональные своды правил или своды правил иностранных государств. К сводам правил могут быть отнесены строительные нормы и правила (СНиП), санитарные правила и нормативы (СанПиН), фармакопеи и фармакопейные статьи, технические правила или процедуры и другие документы».

Таким образом, Госинспекция стремится обосновать возможность применения советских, либо российских технических регламентов применительно к нормам охраны труда. Эта позиция очень уязвима с юридической точки зрения и вызывает практические сложности при осуществлении проверок Госинспекцией и общественного контроля за охраной труда со стороны профсоюзов. Фактически, *легитимность любой проверки соблюдения работодателями норм охраны труда оказывается под сомнением*. Несмотря на очевидную необходимость выработать новые технические стандарты, устанавливающие параметры охраны труда с учетом развития технического прогресса и изменившейся с советского времени системы экономических отношений, по информации, представленной профсоюзами и не опровергнутой представителями Минтрудсоцразвития, в настоящее время работа по выработке таких стандартов не ведется. Поэтому после признания утратившей силу статьи Закона №167, касавшейся государственной экспертной оценки условий труда [28], механизм оценки условий труда работников с точки зрения соблюдения норм по охране труда в настоящее время также отсутствует [29]. Кроме того отсутствие механизма проведения оценки условий труда создает проблемы обеспечения работников гарантиями и компенсациями за вредные и опасные условия труда соизмеримые с их реальными значениями. При этом ситуация с предоставлением компенсаций усложняется еще и высоким уровнем неформальной занятости.

Следует отметить, что Кыргызстан (Кыргызстандарт) проголосовал за принятие Евразийским Советом по стандартизации, метрологии и сертификации по переписке (протокол № 28 от 23 марта 2007 г.) Межгосударственного стандарта [30] ГОСТ 12.0.230-2007 "Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Общие требования ILO-OSH2001"[31]. Этот стандарт идентичен документу Международной Организации Труда ILO-OSH 2001 Guidelines on occupational safety and health management systems (Руководство по системам управления охраной труда). Требования к системам управления охраной труда разработаны Международной Организацией Труда (МОТ) в соответствии с общепризнанными международными принципами на основе широкомасштабного подхода, которые определены входящими в МОТ представителями трех сторон социально-трудовых отношений и других заинтересованных организаций. Трехсторонний подход предполагает гибкость и надлежащую основу для развития стабильной культуры безопасности труда в организации. Добровольно принимаемые требования к системам управления охраной труда отражают ценности и средства МОТ, позволяющие обеспечивать безопасность и здоровье работников. Данный стандарт является практическим инструментом содействия организациям и компетентным учреждениям в осуществлении непрерывного совершенствования деятельности по безопасности и гигиене труда.

В то же время статья 4 Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) предусматривает, что каждый член МОТ с учетом национальных условий и практики и в консультации с наиболее представительными организациями работодателей и работников разрабатывает, осуществляет и периодически пересматривает согласованную национальную политику в области безопасности труда, здоровья [32] трудящихся и гигиены производственной среды. Программные документы Правительства КР, касающиеся политики в области охраны труда, были приняты в отношении периода 2002-2005 г. для охраны труда в целом и периода 2007-2009 г. - для охраны труда в сельском хозяйстве [33]. Таким образом, при констатации необходимости на национальном уровне принятия действенных мер по формированию правового механизма оценки условий труда [34] и при отмене прежней системы аттестации рабочих мест, в настоящее время еще не имеется какой-либо нормативно закрепленной и сопровождаемой индикаторами исполнения программы, направленной на определение государственной стратегии в области специальной оценки условий труда. Необходимость формирования действенного механизма оценки условий труда в Кыргызстане обусловлена и п.3 ст.3 Конвенции МОТ 2006 г. об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (№187), устанавливающей, что при разработке своей национальной политики каждое государство-член, с учетом своих национальных условий и практики, а также на основе консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников, содействует основополагающим принципам, таким как: *оценка профессиональных рисков или опасностей; борьба с профессиональными рисками или опасностями в месте их возникновения; развитие национальной культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда, которая включает информацию, консультации и подготовку.*

Следует отметить, что в отличие от Кыргызстана, регулирование отношений специальной оценки условий труда в России имеет значительные особенности. Так, с 1 января 2014 г. в РФ начал действовать Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» (далее — Закон). Им регламентирован порядок проведения специальной оценки, определены требования к проводящим ее организациям и специалистам, сформулированы критерии определения классов условий труда на рабочих местах, уровней профессиональных рисков. Вступив в силу, Закон запустил обновленную механику формирования пакета гарантий и компенсаций для «вредников» и измененный алгоритм расчета отчислений в пенсионный фонд России (ПФР) и фонд социального страхования в Российской Федерации (ФСС).

Среди важнейших преимуществ спецоценки над аттестацией эксперты отмечают снижение нагрузки на работодателей с нормальными условиями труда: для них отпала необходимость регулярных дорогостоящих аттестаций и отчисления страховых взносов за работников, занятых в благоприятных условиях. Применительно к владельцам «вредных» рабочих мест, напротив, произошло усиление требований и контроля, которые в конечном итоге должны способствовать мотивации для общего улучшения условий труда и максимального сокращения доли рабочих мест с неблагоприятной производственной обстановкой.

Российская Федерация подписала [35] Европейскую социальную Хартию в 2000 г., однако ее ратификация [36] была осуществлена только в 2009 г. Европейская социальная Хартия включает наиболее широкий (из имеющихся в настоящее время в международных актах) набор основных, прежде всего трудовых, прав и устанавливает обязательства государств по осуществлению этих прав. В Хартии сведены воедино трудовые права, закрепленные в актах ООН, в Конвенциях и Рекомендациях МОТ [37,с.65].

Пункт 4 ст. 2 ЕСХ связан с *сокращением продолжительности рабочего времени в связи с тяжестью и вредностью условий труда*. Как отмечал в связи с этим ЕКСП, «Хартия 1961 года была принята в то время, когда имело место превышение количества рабочих часов, а цель государственной политики в сохранении профессионального здоровья и безопасности на рабочем месте заключалась не в предотвращении и устранении рисков, а в их компенсации. В настоящее время количество рабочих часов в целом сократилось, а профилактика профессиональных рисков стала приоритетом» [38]. Тем не менее в том случае, если производственные риски для жизни и здоровья работников неизбежны, государства обязаны принимать специальные меры. С точки зрения ЕКСП, п. 4ст. 2 ЕСХ Хартии «...предусматривает две формы компенсации: сокращенная продолжительность рабочего времени и дополнительные оплачиваемые отпуска. Делая акцент на сохранении здоровья и безопасности, Комитет считает, что могут быть предусмотрены и другие меры, связанные с уменьшением воздействия рисков в соответствии с Хартией, например, досрочный выход на пенсию [39]». Кроме того, в отношении применения п. 1 ст. 2 ЕСХ ЕКСП указывал на обязанность *государств прогрессирующего снижения еженедельной продолжительности рабочего времени с учетом соображений производительности труда и иных, факторов, среди которых называются «характер работы и риски в отношении безопасности и здоровья, которым подвергаются работники»* [40]. При этом отдельное внимание ЕКСП уделил вопросам гибкого установления рабочего времени. При этом что сами по себе гибкие меры в отношении рабочего времени, как таковые, не представляют собой нарушения ЕСХ, их установление, помимо прочего, должно отвечать следующим требованиям[41]: (i) не должно допускаться необоснованной ежедневной и недельной продолжительности рабочего времени; (ii) гибкие меры должны применяться в *законодательно установленных рамках, которые четко устанавливают пределы усмотрения для работодателей и работников, которые могут быть закреплены в коллективных соглашениях*.

В связи с этими требованиями ЕКСП необходимо отметить те изменения, которые произошли в российском законодательстве в конце 2013 г. [42], когда была осуществлена замена государственной аттестации рабочих мест с точки зрения их соответствия требованиям охраны труда на новую процедуру *специальной оценки условий труда*, осуществляемую специальными негосударственными организациями. Прежде всего, была изменена норма ст. 92 ТК РФ, предусматривавшая сокращение продолжительности рабочего времени для работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, до 36 часов в неделю в порядке, установленном Правительством РФ [43] с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (далее – РТК).

Первое из изменений, которое предусмотрено Федеральным законом №421-ФЗ, касается сокращения видов вредной и опасной работы, для которой сокращается продолжительность рабочего времени. В соответствии с новой редакцией ст. 92 ТК РФ, обязательному сокращению подлежит рабочее время лишь работа в наиболее вредных (3 и 4 степень вредности) и опасных условиях труда.

Первая и вторая степень вредности условий труда включает в себя:

1) подкласс 3.1 (вредные условия труда 1 степени) – условия труда, при которых на работника воздействуют вредные и (или) опасные производственные факторы, после воздействия которых измененное функциональное состояние организма работника восстанавливается, как правило, при более длительном, чем до начала следующего рабочего дня (смены), прекращении воздействия данных факторов, и увеличивается риск повреждения здоровья;

2) подкласс 3.2 (вредные условия труда 2 степени) – условия труда, при которых на работника воздействуют вредные и (или) опасные производственные факторы, уровни воздействия которых способны вызвать стойкие функциональные изменения в организме работника, приводящие к появлению и развитию начальных форм профессиональных заболеваний или профессиональных заболеваний легкой степени тяжести (без потери профессиональной трудоспособности), возникающих после продолжительной экспозиции (пятнадцать и более лет)[44].

Очевидно, что хотя вредность этих условий и ниже более высоких степеней, о которых говорится в новой редакции ст. 92 ТК РФ, назвать такую работу безвредной для здоровья отнюдь нельзя. Таким образом, существенная часть работающих во вредных условиях лишена имевшейся у них ранее гарантии на сокращение продолжительности рабочего времени, что *находится в прямом противоречии с требованием ЕКСП о прогрессирующем сокращении недельной продолжительности рабочего времени для работающих в таких условиях.*

Второе изменение в ст. 92 ТК РФ касается способа сокращения рабочего времени. Если раньше оно устанавливалось Правительством РФ с учетом мнения РТК, то теперь, в соответствии с новой ч. 2 ст. 92, продолжительность рабочего времени конкретного работника «устанавливается трудовым договором на основании отраслевого (межотраслевого) соглашения и коллективного договора с учетом результатов специальной оценки условий труда». Таким образом, возникает, во-первых, техническая сложность в отношении применения этой нормы, буквально подразумевающая, что для установления конкретной продолжительности рабочего времени необходимо наличие не только трудового договора, но и отраслевого (межотраслевого) соглашения, и (не «и/или») коллективного договора. Во-вторых, и это существенно более важно, очевидно, что особенно с учетом того, что существенная часть производств с вредными условиями труда расположена в градообразующих предприятиях, где ослаблены возможности работников для ведения эффективного социального диалога с работодателями, у работников очень мало возможностей добиться сокращения рабочего времени в связи с работой во вредных и опасных условиях. Эта норма находится в противоречии с требованиями ЕКСП к законодательным рамкам, которые должны устанавливаться для установления пределов усмотрения для работодателей и работников в коллективных соглашениях (см. выше).

Еще большее противоречие этому же требованию ЕКСП можно найти в новой ч. 3 ст. 92 ТК РФ, предусматривающей возможность увеличения продолжительности рабочего времени для работающих во вредных и опасных условиях до 40 часов в неделю «с выплатой работнику отдельно устанавливаемой денежной компенсации в порядке, размерах и на условиях, которые установлены отраслевыми (межотраслевыми) соглашениями, коллективными договорами». С учетом указанного выше, данная норма означает, что *рабочее время даже для работающих в наиболее вредных[45] и опасных[46] условиях труда может не сокращаться вообще при условии замены денежной компенсацией.* В отношении денежной компенсации есть прямое упоминание ЕКСП, что

«ни при каких обстоятельствах» она не может считаться адекватной мерой с точки зрения п. 4 статьи 2 ЕСХ[47].

Вследствие введения системы специальной оценки условий труда, изменения законодательства коснулись и порядка предоставления *ежегодного оплачиваемого отпуска для работников с вредными и опасными условиями труда*. Изменения, которые были внесены в ст. 117 ТК РФ в этом отношении строго аналогичны изменениям ст. 92:

А) дополнительный отпуск теперь полагается не всем работникам с вредными и опасными условиями труда. Согласно новой норме дополнительный отпуск в размере не менее 7 календарных дней теперь полагается только работникам, условия труда на рабочих местах которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным условиям труда 2, 3 или 4 степени либо опасным условиям труда[48];

Б) конкретная продолжительность дополнительного отпуска устанавливается трудовым договором на основании отраслевого (межотраслевого) соглашения и коллективного договора с учетом результатов специальной оценки условий труда – вместо ранее действовавшего порядка, устанавливаемого Правительством РФ с учетом мнения РТК;

В) дополнительный отпуск может быть заменен денежной компенсацией[49].

Требования ЕКСП в отношении сокращения рабочего времени, связанные с тем, что такое сокращение необходимо для восстановления здоровья работника в связи с воздействием вредных производственных факторов, очевидно, аналогичным образом применимы и в отношении дополнительных отпусков.

Еще одно противоречие требованиям ЕСХ можно найти в ст. 3 Федерального закона №426-ФЗ. В соответствии с п. 3 данной статьи, специальная оценка условий труда не проводится в отношении условий труда надомников, дистанционных работников и работников, вступивших в трудовые отношения с работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями. Таким образом, соответствующие категории работников фактически лишаются дополнительной защиты, связанной с воздействием на их жизнь и здоровье вредных производственных факторов. Между тем, ЕКСП указывал в отношении п. 1 ст. 3 ЕСХ, что «правила в отношении безопасности и гигиены труда *должны распространяться на всех работающих, все рабочие места и секторы экономики*»[50]. Более того, термин «работающие» (workers) понимается ЕКСП как распространяющийся не только на работников по трудовому договору, но и на самозанятых лиц, «особенно, если последние часто работают в опасных отраслях»[51]. Соответственно, требования о специальной оценке условий труда, основываясь на подходе ЕКСП, должны применяться и в отношении домашних работников, и категорий работников, исключенных на основании п. 3 ст. 3 Федерального закона №426-ФЗ, и даже индивидуальных предпринимателей и независимых подрядчиков, например, таксистов и других категорий. Кроме того, в п. 3 ст. 3 указанного Федерального закона предусматривается, что проведение специальной оценки условий труда в отношении условий труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих регулируется отдельными нормативными правовыми актами. Соответственно, возникает вопрос о справедливости дифференцированного подхода к оценке условий труда с точки зрения его соответствия принципу равенства прав граждан.

Заключение

Сопоставление требований, предъявляемых контрольными органами МОТ и СЕ в отношении безопасности и гигиены труда, позволяет выявить следующие несоответствия трудового законодательства России и Кыргызстана и их правоприменительной практики международным трудовым стандартам:

1. Система санкций за нарушение работодателем требований охраны труда вызывает сомнения с точки зрения соответствия п. 2 ст. 6 Конвенции МОТ №120 (ратифицирована Россией и Кыргызстаном) и п. 2 ст. 9 Конвенции МОТ №155 (ратифицирована Россией) и

не учитывает количества затронутых соответствующим нарушением работников, как это требует ЕКСП применительно к п. 3 ст. 3 ЕСХ (ратифицирована Россией).

2. Сомнительно соответствие российского законодательства требованию п. «е» ст. 5 Конвенции МОТ №155, в котором указывается, что государства обязаны осуществлять защиту работников и их представителей от дисциплинарных мер в связи с подачей жалоб, связанных с нарушениями в области безопасности и гигиены труда. В отличие от России Конвенция МОТ №155 Кыргызстаном не ратифицировалась, однако в указанном вопросе в законодательстве и правоприменительной практике Кыргызстана, так же как и у России, имеется существенный пробел.

3. Полномочия и ресурсы, выделяемые системе инспекций труда в отношении надзора за безопасностью и гигиеной труда, нельзя считать удовлетворяющими требованиям Конвенции МОТ №81 (ратифицирована Россией и Кыргызстаном), а также п. 3 ст. 3 ЕСХ (ратифицирована Россией).

4. При отмене прежней системы аттестации рабочих мест в Кыргызстане, в настоящее время не имеется какой-либо нормативно закрепленной и сопровождаемой индикаторами исполнения программы, направленной на определение государственной стратегии в области специальной оценки условий труда. Вместе с тем, с позиции международных норм необходимость формирования действенного механизма оценки условий труда обусловлена п.3 ст.3 Конвенции МОТ №187, ратифицированной Кыргызстаном, устанавливающим, что при *разработке своей национальной политики каждое государство-член содействует основополагающим принципам, к которым отнесены вопросы регулирования специальной оценки условий труда.*

4. Основные проблемы в отношении соблюдения Россией международных актов в области безопасности и гигиены труда, по которым она уже несет обязательства, связаны с принятием 28 декабря 2013 г. федеральных законов №421-ФЗ и 426-ФЗ. К ним относятся следующие:

4.1. Возможность отказа от сокращения продолжительности рабочего времени и предоставления дополнительных отпусков для работающих с вредными и опасными условиями труда;

4.2. Ограничение круга работников, которым полагается сокращение рабочего времени и дополнительные отпуска в связи с работой в таких условиях;

4.3. Возможность замены соответствующих мер денежными компенсациями;

4.4. Выведение ряда категорий работников из сферы оценки условий труда на предмет вредности и опасности.

Литература

1. Русский перевод названий Конвенции и Рекомендации 2006 г. не совсем удачен: акты называются по-английски “Promotional framework for occupational safety and health Convention (Recommendation)”. Более точно на русский язык это можно перевести как «Конвенция (Рекомендация) относительно общих рамок продвижения безопасности и гигиены труда».
2. Замечания делаются в случаях более серьезных вопросов относительно соответствия национального законодательства и практики нормам МОТ, в то время как при прямых запросах, как правило, затрагиваются частные детали, для которых достаточно двустороннего обмена информацией между КЭ и органами исполнительной власти соответствующего государства.
3. См.: Direct Request (CEACR) - adopted 2005, published 95th ILC session (2006) Hygiene (Commerce and Offices) Convention, 1964 (No. 120) - Russian Federation (Ratification: 1967), Normlex Database: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2248435; Direct Request (CEACR) - adopted 2010, published 100th ILC session (2011) Hygiene (Commerce and Offices) Convention, 1964 (No. 120) - Russian Federation (Ratification: 1967), Normlex Database: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2329316.

4. Direct Request (CEACR) - adopted 2004, published 93rd ILC session (2005) Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155) - Russian Federation (Ratification: 1998), Normlex Database:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2234462; Direct Request (CEACR) - adopted 2010, published 100th ILC session (2011) Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155) - Russian Federation (Ratification: 1998), Normlex Database:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2329357.
5. Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014) Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187) - Russian Federation (Ratification: 2011), Normlex Database:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3149799.
6. See Direct Request (CEACR) - adopted 2015, published 105th ILC session (2016) Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) - Kyrgyzstan (Ratification: 2000):
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3249789.
7. Международная конференция труда, 102-я сессия, 2013 г. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (статьи 19, 22 и 35 Устава).
www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P131...
8. Европейский комитет по социальным правам – контрольный орган Совета Европы, уполномоченный осуществлять контроль за соблюдением и давать толкование положениям ЕСХ.
9. Council of Europe. European Committee of Social Rights (ECSR). Conclusions 2005, Norway, P. 521.
10. Ibid.
11. Статья 5.27 Кодекс об административных правонарушениях РФ // СЗ РФ, 07.01.2002 г, №1 (ч. 1), ст. 1.
12. См. ст. 69 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 114. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6>
13. Один расчетный показатель равен 100 сомам. См.: Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 15 июня 2006 года № 1115-III «Об утверждении размера расчетного показателя»: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/51948>.
14. Раманкулов К.С. Охрана труда в Кыргызской Республике: правовая организация и вопросы совершенствования нормативного регулирования. Охрана труда: проблемы трудового регулирования. Мат-лы научно-практической конференции ИГПАН РФ. М., 2014. С.159-166.
15. ECSR. Conclusions XIV-2, Belgium, p. 128.
16. ECSR. Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece, Complaint No. 30/2005, decision on the merits of 6 December 2006, §229.
17. ECSR. Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 3§2 of the 1961 Charter (i.e. Article 3§3 of the Revised Charter), pp. 43-46.
18. ILO. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (2012). Individual Observation concerning Labor Inspection Convention, 1947 (№ 81) Russian Federation (ratification: 1998) Published: 2013. // Normlex Database:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3148193.
19. Федеральная служба по труду и занятости. Доклад об осуществлении и эффективности в 2011 году федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Москва 2012. С. 28. // Официальный сайт Службы по труду и занятости: <http://www.rostrud.ru/activities/28/doklad/>.
20. Там же. С. 29.
21. См.: Раманкулов К.С. Охрана труда в Кыргызской Республике: правовая организация и вопросы совершенствования нормативного регулирования. Охрана труда: проблемы трудового регулирования. Мат-лы научно-практической конференции ИГПАН РФ. М., 2014. С.159-166.

22. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 136 «О Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики» / Эркин Тоо от 23 февраля 2012 года.
23. Законом КР от 25 мая 2007 г. № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202105?cl=ru-ru>
24. Постановлением Правительства КР от 6 ноября 2007 г. №533 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства и определении перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/58694>
25. Закон КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»(в ред. от 29.12.2016 г.): http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30455249#pos=0;0&sel_link=1005501680 .
26. Постановление Правительства КР от 20 февраля 2012 года № 136 «О Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики» / Эркин Тоо от 23 февраля 2012 года.
27. Закон КР от 22 мая 2004 года № 67 «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике» (в ред. от 30 декабря 2015 года): <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1453> .
28. Закон КР от 31 октября 2014 года № 149 «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики "Об охране труда" <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205370?cl=ru-ru>
29. Охрана труда в Кыргызской Республике. Национальный обзор / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2015. С.56. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro.../wcms_306190.pdf
30. lib.isp.nsc.ru/ot/docs/doc_10_02_2010_17_35_36f.doc
31. Приказом № 169-СТ от 10 июля 2007 г. Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 введен в действие непосредственно в качестве национального стандарта Российской Федерации с 1 июля 2009 г. www.eseur.ru/Files/MEJGOSUDARSTVENNIY_STANDART_GO25502.doc
32. Для целей данной Конвенции термин «здоровье» в отношении труда означает не только отсутствие болезни или недуга; он включает также влияющие на здоровье физические и психические элементы, которые имеют непосредственное отношение к безопасности и гигиене труда.
33. ILO.Occupational Safety and Health in the Kyrgyz Republic. – National Profile. – ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia. – Moscow: ILO, 2015. P. 57.
34. Охрана труда в Кыргызской Республике. Национальный обзор / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2015. С.57, 90-92. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro.../wcms_306190.pdf
35. СЗ РФ. 2000. №16. Ст.1732.
36. СЗ РФ. 2009. №23. Ст.2756.
37. Лушников А.М., Лушникова М.В. Охрана труда и трудовая инспекция (надзор). Научно-практическое пособие. М., 2015. 248с.
38. Council of Europe. Digest Of The Case Law Of The European Committee Of Social Rights. P. 29.
39. ECSR. Conclusions 2005, Statement of Interpretation on Article 2§4, p. 297.
40. ECSR. Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 2§1, p. 32.
41. ECSR. Confédération Française de l'Encadrement CFE-CGC v. France, Complaint No. 9/2000, Decision on the merits of 16 November 2001, §§29-38.
42. Федеральный закон от 28.12.2013 г. №426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» // СЗ РФ, 30.12.2013 г., №52 (часть I), ст. 6991; Федеральный закон от 28.12.2013 г. №421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О специальной оценке условий труда"» // СЗ РФ, 30.12.2013 г., №52 (часть I), ст. 6986.
43. Этот порядок установлен Постановлением Правительства РФ от 20.11.2008 г. №870 «Об установлении сокращенной продолжительности рабочего времени, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, повышенной оплаты труда работникам, занятым на

- тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда» //СЗ РФ, 01.12.2008 г., №48, ст. 5618.
44. Пункт 4 ст. 14 Федерального закона №426-ФЗ.
 45. Согласно п. 4 ст. 14 Федерального закона №426-ФЗ вредные условия труда 4 степени – это условия труда, при которых на работника воздействуют вредные и (или) опасные производственные факторы, уровни воздействия которых способны привести к появлению и развитию *тяжелых форм профессиональных заболеваний (с потерей общей трудоспособности)* в период трудовой деятельности.
 46. Опасными условиями труда (4 класс) являются условия труда, при которых на работника воздействуют вредные и (или) опасные производственные факторы, уровни воздействия которых в течение всего рабочего дня (смены) или его части способны создать *угрозу жизни работника*, а последствия воздействия данных факторов обуславливают *высокий риск развития острого профессионального заболевания в период трудовой деятельности* (П. 5 ст. 14 Федерального закона №426-ФЗ).
 47. ECSR. Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece, Complaint No. 30/2005, decision on the merits of 6 December 2006, §416.
 48. Часть 1 ст. 177 ТК РФ в ред. Федерального закона от 28.12.2013 г. №421-ФЗ.
 49. Часть 4 ст. 177 ТК РФ в ред. Федерального закона от 28.12.2013 г. №421-ФЗ.
 50. ECSR. Conclusions II, Statement of Interpretation on Article 3§1 of the 1961 Charter (i.e. on Article 3§2 of the Revised Charter), p. 12.
 51. ECSR. Conclusions 2005, Estonia, p. 136.

Абайдельдинов Т. М.

КНУ им. Аль-Фараби, Казахстан, Алма-Ата

Abaideldinov T. M.

KNU them. Al-Farabi, Kazakhstan, Almaty

tleuhabyl@mail.ru

Шаменова Ш. Ж.

Атырауского государственного университета

им. Х.Досмухамедова, Казахстан, Атырау

Shamenova Sh. Zh.

Atyrau State University them. H. Dosmukhamedov

Kazakhstan, Atyrau

Shinar.Shamenova@mail.ru

Основные тенденции развития правового института охраны труда в Республике Казахстан

Қазақстан Республикасындағы эмгекти коргоо укуктук институтунун өнүгүүсүнүн негизги тенденциялары

The basic tendencies of development of legal institute labor protection in the Republic of Kazakhstan

Аннотация: *в статье исследуется правовая природа системы норм об охране труда. В статье также рассмотрена роль норм об охране труда применительно к регулированию труда женщин. Особое внимание в статье уделено основным тенденциям развития института охраны труда в Республике Казахстан.*

Аннотация: *макалада эмгекти коргоо жөнүндө ченемдер тутумунун укуктук табияты изилденет. Ошондой эле макалада аялдардын эмгегин жөнгө салууга колдонуучу эмгекти коргоо жөнүндөгү ченемдердин ролу каралган. Макалада Казахстан Республикасындагы эмгекти коргоо институтун негизги өнүгүп өзгөргөнүнө өзгөчө көңүл бурулган.*

Annotation: *The article studies the legal nature of the system of labor protection standards. The article also examines the role of occupational safety standards with regard to the regulation of women's labor. Particular attention is paid to the main tendencies of development of the labor protection institute in the Republic of Kazakhstan.*

Ключевые слова: *правовой институт охраны труда, нормы международного права, Трудовой кодекс, безопасные условия труда, надзора и контроля за охраной труда, трудовое правоотношение.*

Негизги сөздөр: *эмгекти коргоо укуктук институту, эл аралык ченемдер, эмгек кодекси, эмгектин коопсуздук шарты, эмгекти коргоону көзөмөлдөө жана текишерүү, эмгек укуктук мамилелер.*

Keywords: *legal institute of labor protection, norms of international law, labor code, safe working conditions, supervision and control over labor protection, labor relations.*

В связи с принятием в 2007 году Трудового кодекса Республики Казахстан трудовое право, являясь одной из ведущих отраслей республики, имеющего предметом регулирования общественные отношения в важнейшей области жизнедеятельности общества - в сфере применения труда наемных работников, вступило в новый этап формирования.

В процессе становления данной отрасли права получили развитие отдельные его институты, как, например, институт охраны труда, представляющий собой совокупность правовых норм, направленных на обеспечение условий труда, безопасных для жизни и здоровья работников. Конституция Республики Казахстан закрепляет за каждым гражданином право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ст. 24) [1, 4]. Указанный конституционный принцип закреплен в Трудовом кодексе

Республики Казахстан от 15 мая 2007 года, в соответствии с которым работник имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, обязан выполнять требования правил по охране труда, пожарной безопасности и производственной санитарии, а работодатель, соответственно, обязан приостанавливать работу, если ее продолжение создает угрозу жизни и здоровью работника, предупреждать работника о вредных и опасных условиях труда и возможности профессионального заболевания. При заключении трудового договора в соответствии с п. п. 8) п 1. ст. 28 Трудового кодекса в договоре указывается характеристика условий труда, гарантии и льготы, если работа относится к тяжелым и (или) выполняется во вредных (особо вредных) и (или) опасных условиях в качестве обязательного положения трудового договора.

По данным Международной организации труда (МОТ), ежегодно во всем мире происходит сто двадцать миллионов несчастных случаев на производстве.

К сожалению, и в Казахстане ситуация в области охраны труда работников остается не всегда благоприятной. Ежегодно выявляются более 40 % предприятий, где условия труда не соответствуют гигиеническим нормативам по уровню загрязнения воздуха рабочей зоны. Число работающих во вредных и неблагоприятных условиях труда (по основным отраслям народного хозяйства) составляет 382, 0 тыс. человек, или 15% от всего количества. В целом по стране каждое пятое рабочее место в промышленности и на транспорте не соответствует гигиеническим требованиям, от 30 до 50% работающих занято тяжелым физическим трудом, при этом широко используется труд женщин [2, 23].

Охрана труда представляет собой действующую на основании соответствующих законодательных и иных нормативных актов систему социально-экономических, организационных, технических, гигиенических и лечебно-профилактических мероприятий и средств, обеспечивающих безопасность, сохранение здоровья и работоспособности человека в процессе труда.

Охрана труда необходима во всех сферах, где трудится человек, поэтому право на охрану труда имеют все работники, состоящие в трудовых отношениях с организациями различных форм собственности и хозяйствования, в том числе с отдельными работодателями.

В целом, охрана труда раскрывается в трех аспектах:

- как институт особенной части трудового права, объединяющий нормы, непосредственно направленные на обеспечение условий труда, безопасных для жизни и здоровья работников;
- как обязательное условие трудового договора, обозначающее невозможность и неправомерность осуществления трудовой функции без соблюдения норм по охране труда;
- как систем взаимосвязанных прав, обязанностей работника и работодателя, направленных на создание здоровых и безопасных условий труда.

Комфортные и безопасные условия труда - один из основных факторов влияющих на производительность и безопасность труда, здоровье работников.

Проведение социально-экономических и правовых реформ в нашей стране привело к активному развитию различных форм собственности хозяйствующих субъектов, что, в свою очередь, сказалось на регулировании трудовых отношений между работниками и работодателями.

Следует подчеркнуть, что в ходе экономических преобразований последнего десятилетия охране труда не было уделено должного внимания. Это не замедлило проявиться высоким уровням производственного травматизма и аварийности, причем зачастую со смертельным исходом.

Известно, что охрана труда тесно связана с состоянием экономики, техническим состоянием производства и сферой социальной поддержки в государстве. На их

неблагоприятном фоне проблемы, связанные с охраной труда, решаются медленно. Охрана труда женщин и молодежи требует должного внимания со стороны законодателей.

Охрана труда - это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Таким образом, охрана труда содержит не только правовые нормы, регулирующие определенную сторону трудовых отношений, но и включает комплекс фактических мероприятий, направленных на реализацию права каждого человека на труд в определенных условиях.

Цель этих мероприятий - создание условий труда, отвечающих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Здоровые и безопасные условия труда в значительной степени обеспечиваются техническим прогрессом, совершенствованием техники и технологии производства (например, замена тяжелого физического труда машинами, внедрение роботов, заменяющих человека там, где это опасно для его жизни и здоровья, герметизация технологических процессов на химических предприятиях). Но если на современном уровне развития техника и технология производства данной продукции сами по себе не исключают вредностей, то для их устранения должны применяться меры, предусмотренные в нормах трудового права по охране труда и направленные на предотвращение или нейтрализацию воздействия на работников, работающих в опасных и вредных производственных факторах.

В юридической литературе за последние годы наметилась тенденция рассматривать охрану труда в трех направлениях:

- как принцип трудового права;
- как институт этой отрасли;
- как элемент трудового правоотношения.

Стало также традицией рассматривать охрану труда в широком и узком значении слова. В первом случае она отождествляется с трудовым законодательством в целом. Большинство определений охраны труда в узком смысле слова сводится к характеристике понятия «охрана труда» как института трудового права. Представляется, что понятие правовой охраны труда не может быть тождественно понятию института охраны труда. В основе первого понятия должно лежать содержание социального права работников на безопасные условия труда, установленного Трудовым кодексом. Некоторые полагают, что в содержание охраны труда следует включать право на работу в пределах строго ограниченной законом нормы рабочего времени. Так, например, Н.А. Муцинова в содержание охраны труда включает правовые средства, направленные на ограничение продолжительности рабочего времени и обеспечение нормального режима труда и отдыха, большинство которых определяется институтом «рабочее время и время отдыха» [3, 6]. Такой подход не учитывает критерия деления трудового права на институты, специфику различных сторон сложного трудового отношения и особенности их правового регулирования.

Содержание понятия правовой охраны труда следует включать лишь организационно-правовые средства и меры, которые непосредственно предусмотрены нормами института «охрана труда» и направлены на реализацию права работника на здоровье и безопасные условия труда. Причем речь идет о таких безопасных и высокопроизводительных условиях, которые на данном этапе развития науки, техники и других достижений государства могут быть обеспечены экономическими, правовыми и другими средствами. Данное положение является одним из проявлений общего признака охраны труда.

В определении понятия «охрана труда» необходимо отразить такой важнейший признак, как обязанность работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны

труда. Она направлена на реализацию субъективного права работников на безопасные условия труда. В тех случаях, когда работодатель не создает безопасных условий труда, работники вправе обратиться за защитой нарушенных прав в органы надзора и контроля за охраной труда.

Н. Г. Александров по этому поводу писал, что норму по охране труда создают для работников не только фактические возможности, но и субъективные права именно потому, что работники могут прибегать к содействию органов охраны труда и требовать от работодателя относительно реального обеспечения технически безопасных условий труда [4, 116-117].

В содержание правовой охраны следует включить и такой элемент, как обязанность каждого работника соблюдать требования по охране труда. Обеспечение безопасных условий труда является, прежде всего, обязанностью работодателя. Но как бы ни старалась администрация улучшать условия труда, они не будут действенны, если сами рабочие будут небрежно относиться к требованиям по технике безопасности и производственной санитарии.

Нормы и правила по охране труда многочисленны и разнообразны. Они имеют такую специфику, что часто о допущенном нарушении не знает сам заинтересованный работник. Особое место в системе органов контроля за охраной труда должны занимать представители работников.

Согласно п. 1 ст. 340 Трудового кодекса РК, в организации общественный контроль в области безопасности и охраны труда осуществляет общественный инспектор по охране труда, избираемый профсоюзным комитетом организации, а при отсутствии профессионального союза - общим собранием (конференцией) работников, в компетенцию которого входит осуществлять защиту прав работников на охрану труда перед работодателем посредством общественного контроля за соблюдением работодателями нормативных правовых актов по безопасности и охране труда, соглашений, коллективных договоров по созданию работодателем нормальных условий труда и техники безопасности на рабочих местах в организациях. Таким образом, по нашему мнению, надзор и контроль за применением и соблюдением норм и правил по охране труда также являются составной частью (элементом) содержания правовой охраны труда, одним из ее организационно-правовых средств.

Под правовой охраной труда следует понимать систему организационно-правовых средств (мер), непосредственно направленных на обеспечение прав работника на безопасные условия труда и обязательных для исполнения (соблюдения) всеми работодателями и самими работниками при активном участии и под контролем представителей работников и органов надзора за охрану труда.

Охрана труда как институт трудового права включает в себя нормы права, регламентирующие мероприятия. К условиям труда относится любой фактор, воздействующий на работника в процессе трудовой деятельности, который способен оказать влияние на работоспособность и здоровье работника. Воздействие на работника вредного производственного фактора способно привести к возникновению у него профессионального заболевания. Исследование данных факторов как юридически значимых обстоятельств, необходимо для установления причинной связи между профессиональным заболеванием и выполнением работником трудовой функции. Опасный производственный фактор оказывает на работника мгновенное воздействие, которое приводит к производственной травме. Данные факторы также выступают в качестве юридически значимого обстоятельства при проверке причинной связи между травмой работника и выполнением им трудовых обязанностей.

Рабочее место - место выполнения работником трудовых обязанностей, на котором работодатель обязан создавать безопасные условия труда. В установленных законодательством случаях работодатель обязан обеспечить работников средствами индивидуальной и коллективной защиты для предотвращения или уменьшения

воздействия вредных и (или) опасных факторов, а также для защиты от загрязнения. Сертификат соответствия работ выдается полномочным государственным органом в качестве документа, удостоверяющего соответствие проводимых в организации работ установленным государством обязательным требованиям по охране труда. Невыполнение этих требований может стать поводом для привлечения работодателей и представителей работодателей к установленным в законодательстве мерам ответственности.

Охрана труда имеет большое социальное, экономическое и правовое значение. Социальное значение охраны труда в том, что она:

- сохраняет здоровье работника от возможных производственных вредностей;
- направлена на сохранение работоспособности и трудового долголетия человека;
- способствует его культурно-техническому росту, так как лишь не чрезмерно усталый от работы работник способен вечерами учиться, повышать свою квалификацию, читать, заниматься спортом, развивать свою личность;
- способствует гуманизации труда, его облегчению.

Экономическое значение всесторонней охраны труда состоит в том, что она способствует: росту производительности труда работников, а тем самым и росту производства, экономики; экономии фонда обязательного социального страхования и сокращению потерь рабочего времени, т. к. при хорошей охране труда меньше производственного травматизма, профессиональных заболеваний, а, следовательно, меньше больничных листков и возмещения ущерба за вред, причиненный здоровью работника.

В настоящее время растет влияние международного права на внутреннее право государств. Особенно велика роль международного права в деле защиты прав человека, к числу которых относятся и трудовые права. Проникновение норм международно-правового регулирования в трудовое законодательство Республики Казахстан происходит по двум направлениям: во-первых, путем ратификации конвенций и иных актов международных организаций и их органов, участником (членом) которых является Республика Казахстан; во-вторых, путем двусторонних и многосторонних международно-правовых договоров с другими государствами.

Международные стандарты труда составляют нормативную основу международного трудового права, ставшие объектами научного анализа в юридической литературе как в Казахстане, так и в России. Необходимо подчеркнуть значимость международных трудовых норм в консолидировании трудового законодательства Республики Казахстан в предотвращении снижения достигнутого уровня правовых гарантий, а также в активизации правотворческой деятельности законодателя.

Проблема соотношения международных и казахстанских нормативных правовых актов в настоящих условиях приобрела особую актуальность, т.к. страна на данном этапе истории строит основы своей государственности, что требует достижения отсутствия коллизий в правоприменительной и законодательной практике. Обращение к этой проблеме диктуется и практическими целями: страна нуждается в иностранных инвестициях, в развитии экономики и налаживании равноценного партнерства с другими странами [5, 58].

Таким образом, система институтов трудового законодательства должна представлять собой совокупность международных и внутригосударственных актов, касающихся определенного вида отношений, связанных с трудом, поскольку признанные в установленном порядке республикой международно-правовые акты рассматриваются в Казахстане как составная часть национального законодательства, действующего на территории страны.

Нормы международного права, как правило, носят более прогрессивный характер, нежели внутригосударственные, при этом международный уровень социальной защиты предполагается нижней «планкой» прав человека. Законодательство о труде требует совершенствования, которое может быть достигнуто переосмыслением действующих

норм трудового права, норм международного права путем внесения соответствующих изменений и дополнений в нормативные правовые акты государства. К примеру, в соответствии со статьей 193 Трудового кодекса женщинам предоставляются отпуска по беременности и родам продолжительностью семьдесят календарных дней до родов и пятьдесят шесть (в случае осложненных родов или рождения двух или более детей - семьдесят) календарных дней после родов, если иное не установлено законами Республики Казахстан. Исчисление отпусков производится суммарно, и отпуск предоставляется женщине полностью, независимо от числа дней, фактически использованных до родов, и продолжительности работы у работодателя. Однако, принятие Закона Республики Казахстан от 19 декабря 2007 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения и труда» коренным образом изменило порядок выплаты пособия по беременности и родам.

В соответствии с пунктом 6 статьи 20 Закона Республики Казахстан «Об обязательном социальном страховании» право на социальные выплаты из Фонда возникает на случай потери дохода в связи с беременностью и родами - с даты отпуска по беременности и родам, указанной в листке нетрудоспособности. Таким образом, беременная женщина для получения социальной выплаты должна обратиться в уполномоченный орган, предоставив соответствующие документы, среди которых вышеназванный Закон указывает и листок нетрудоспособности. Изменение порядка исчисления выплат за период отпуска по беременности и родам обостряет проблему оформления работодателем соответствующего отпуска. Так, статья 193 Трудового кодекса РК закрепляет продолжительность и исчисление отпуска по беременности и родам. В целях охраны материнства и охраны здоровья беременной женщины, и возможности исполнения работодателем медицинского заключения, дающего право на отпуск по беременности и родам, необходимо включить в статью 193 Трудового кодекса РК процедуру предоставления отпуска по беременности и родам, вменив в обязанности беременной женщины оформление соответствующего отпуска путем подачи письменного заявления и копии листа временной нетрудоспособности, подтверждающих ее право на данный вид отпуска. Отсюда вносим предложение о внесении в пункт 2 статьи 193 следующее:

С даты, указанной в листе временной нетрудоспособности, дающем право беременной женщине на отпуск по беременности и родам, беременная женщина обязана оформить соответствующий отпуск путем подачи письменного заявления и предоставления копии листа временной нетрудоспособности.

В связи с изменением порядка оплаты отпуска по беременности и родам при исчислении продолжительности ежегодного оплачиваемого трудового отпуска возникают вопросы о включении периода нахождения в отпуске по беременности и родам в стаж для исчисления продолжительности трудового отпуска.

Статья 104 ТК РК устанавливает, что в трудовой стаж, дающий право на оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск, включаются:

- фактически проработанное время;
- время, когда работник фактически не работал, но за ним сохранялись место работы (должность) и заработная плата полностью или частично;
- время, когда работник фактически не работал в связи с временной нетрудоспособностью;
- время, когда работник фактически не работал перед восстановлением на работе.

Указанная редакция статьи 104 ТК РК неизбежно выдвигает проблему исчисления трудового стажа, дающего право на оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск за период отпуска по беременности и родам.

Подпункт 3) статьи 104 включает только время, когда работник фактически не работал в связи с временной нетрудоспособностью. Однако, как уже было нами отмечено,

в действующей редакции статьи 193 Трудового кодекса не указывается, что основанием для предоставления отпуска по беременности и родам является лист временной нетрудоспособности беременной женщины, который хранится в Фонде социального страхования, а не у работодателя, как было ранее принято.

Данное упущение на практике приводит к тому, что период нахождения беременной женщины в отпуске по беременности и родам не включают в трудовой стаж, дающий право на оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск, что существенно ухудшает положение беременных женщин.

В данной связи следовало бы дополнить подпункт 3) статьи 104 Трудового кодекса РК после фразы «время, когда работник фактически не работал в связи с временной нетрудоспособностью» добавить «в том числе за время нахождения в отпуске по беременности и родам».

Целесообразно также дополнить статью 104 Трудового кодекса РК подпунктом в следующей редакции: «5) другие периоды времени, предусмотренные трудовым, коллективным договорами или актом работодателя».

Литература

1. Конституция РК от 1999 г. с изменениями и дополнениями от 1 марта 2002 г. - Алматы, 2002. - С. 4
2. Национальный план действий по гигиене окружающей среды Республики Казахстан (утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 июня 2000 г. №878). - С. 23.
3. Муцином Н. А. Правовая организация охраны труда на промышленных предприятиях. - М., 1996. –154с.
4. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. - М., 1998. –344с.
5. Сафонова О.Н. Соотношение и взаимодействие национального права РК и международного права. - Усть-Каменогорск, 1999. - 98с.

*Лютов Н. Л.,
МГЮУ имени О.Е Кутафина
Россия, Москва
LyutovN. L.,
MoscowStateUniversity named after O. Kutafin
Russia, Moscow*

Комментарий к Справке-обоснованию, подготовленному Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики (далее – Минтруда) к проекту Закона Кыргызской Республики «О признании утратившим силу Закона Кыргызской Республики «Об охране труда» (далее – Справка-обоснование) и Приложению к Справке-обоснованию (далее – Приложение)

Кыргыз Республикасынын “Эмгекти коргоо жөнүндө” мыйзамы күчүн жоготту деп табуу жөнүндөгү Кыргыз Республикасынын мыйзам долбооруна Кыргыз Республикасын эмгек жана социалдык өнүктүрүү министрлиги (мындан ары - эмгек министрлиги) тарабынан даярдалган тастыктоо маалымдамасына (мындан ары – тастыктоо маалымдамасы) жана тастыктоо маалымдама тиркемесине (мындан ары - Тиркеме) комментарий.

A commentary to the certificate of justification, prepared by the Ministry of Labor and Social Development of the Kyrgyz Republic on the Draft Law of the Kyrgyz Republic "On the Recognition of the Law of the Kyrgyz Republic "On Labor Protection" as null and void and the Appendix to the certificate of justification

***Аннотация:** к Справке-обоснованию и Приложению к Справке-обоснованию, подготовленному Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики была предпринята попытка обосновать отмену действующего Закона Кыргызской Республики от 1 августа 2003 года № 167 «Об охране труда» (Закон №167). В комментарии - таблице на основе постатейного сравнительного анализа показана некорректность предложений по отмене Закона №167. В комментарии – таблице даются конкретные рекомендации по совершенствованию норм законодательства об охране труда.*

***Аннотация:** Кыргыз Республикасынын эмгек жана социалдык өнүктүрүү министрлиги тарабынан даярдалган тастыктоо маалымдамасына жана тастыктоо маалымдама тиркемесине Кыргыз Республикасынын 2003- жылдын 1- августундагы №167 “Эмгекти коргоо жөнүндө” колдонулуп жаткан мыйзамын (№167-мыйзам) жокко чыгарууну тастыктоо аракетин алдын ала алынды. Таблица түшүндүрмөсүндө беренелер боюнча салыштырма анализинин негизинде №167 –мыйзамын жокко чыгаруу сунуштарынын туура эместиги көрсөтүлгөн. Түшүндүрмө таблицасында эмгекти коргоо жөнүндө мыйзам ченемдерин жанылантып өнүктүрүү боюнча конкреттүү сунуштар берилген.*

***Annotation:** In the Justification Certificate and the Appendix to the Justification Reference, prepared by the Ministry of Labor and Social Development of the Kyrgyz Republic, an attempt was made to justify the repeal of the current Law of the Kyrgyz Republic No. 167 "On Labor Protection" of 1 August 2003 (Law No. 167). In the commentary-table on the basis of the article-by-item comparative analysis, the incorrectness of the proposals for repealing Law No. 167 has been shown. In the commentary - the table gives specific recommendations for improving the norms of legislation on labor protection.*

***Ключевые слова:** охрана труда, работник, работодатель, возмещение вреда, безопасность, норма, государственный надзор и контроль, трудовой договор, коллективное соглашение.*

***Негизги сөздөр:** Эмгекти коргоо, жумушчу, ишберүүчүү, зыянды толуктоо, коопсуздук, ченем, мамлекеттик көзөмөл жана контрол, эмгек келишими, жамааттык макулдашуу.*

***Keywords:** labor protection, employee, employer, harm compensation, security, norm, state supervision and control, labor contract, collective agreement.*

<p>Закон КР «Об охране труда» от 1 августа 2003 года № 167 (Закон №167)</p>	<p style="text-align: center;">Анализ комментария Минтруда и рекомендация</p>
<p>Статья 1</p>	<p>В Приложении в отношении ст. 1 Закона №167 указывается, что в ней содержатся общие положения. Данная информация не соответствует действительности.</p> <p>Статья 1 содержит понятийный аппарат, касающийся охраны труда. Легально закрепленные определения юридически значимых понятий устраняют правовую неопределенность в отношении правоприменительной практики и очень важны. В ст. 209 Трудового кодекса Кыргызской Республики (далее – ТК КР) также содержатся основные понятия, касающиеся охраны труда, но их там существенно меньше: шесть основных понятий, по сравнению с 13 понятиями в ст. Закона №167. В ТК КР отсутствуют следующие понятия, закрепленные в ст. 1 Закона №167: вредный производственный фактор, опасный производственный фактор, профессиональное заболевание, профессиональный риск, аттестация рабочих мест по условиям труда, производственная травма, уполномоченный государственный орган по выработке политики в сфере охраны труда, уполномоченный государственный орган по надзору и контролю в сфере охраны труда. Перечисленные понятия повышают эффективность правоприменения в области безопасности и гигиены труда.</p> <p>Некоторые понятия, приводящиеся в Законе №167 и продублированные в ТК КР, более удачно сформулированы в Законе №167. Так, например, средства индивидуальной и коллективной защиты в Законе №167 определяются с точки зрения защиты человеческого организма, а не конкретных приспособлений (например: «...личной защиты органов дыхания, слуха, зрения и кожных покровов работника от воздействия неблагоприятных факторов»). Напротив, в ТК КР говорится именно об устройствах и приспособлениях («...спецобувь, спецодежда, диэлектрические перчатки и инструмент, предохранительный пояс, защитные очки и другие»). Такая формулировка носит более казуальный характер, в связи с чем могут возникнуть трудности в случае использования нестандартных средств защиты или развития технического прогресса в области безопасности и гигиены труда.</p> <p>Рекомендация: на основе приоритетного использования понятийного аппарата, содержащегося в ст. Закона №167 доработать понятийный аппарат ст. 209 таким образом, чтобы понятия в двух правовых актах были унифицированы с использованием наиболее удачных образцов из двух правовых актов.</p>
<p>Статья 1.1</p>	<p><i>Упоминается в записке Минтруда, но отсутствует в актуальной версии Закона №167.</i></p>
<p>Статья 2</p>	<p>В отношении ст. 2 Закона №167 указывается, что в данной статье содержатся общие положения. Эта информация не соответствует действительности.</p> <p>В ст. 2 раскрывается действие Закона №167 по кругу лиц, причем ряд адресатов Закона выходит за пределы сферы действия ТК.</p> <p>Так, ТК <u>не распространяется</u>, а Закон №167 распространяется в отношении</p>

	<p>следующих категорий работников:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>студентов образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования, учащихся образовательных организаций начального профессионального образования и образовательных организаций среднего общего, основного общего образования, проходящих производственную практику или привлекаемых к выполнению строительных, сельскохозяйственных и других работ;</i> - <i>лиц, направленных в организации с целью обучения или трудовой реабилитации после инвалидности, не являющихся работниками этих организаций;</i> - <i>участников других видов трудовой деятельности, организуемых в интересах общества и государства;</i> - <i>военнослужащих, направляемых на работу в организации;</i> - <i>граждан, отбывающих наказание по приговору суда, в период их работы в организациях.</i> <p>Кроме того, в отличие от ТК, в Законе №167 разъясняется коллизионное применение данного Закона в отношении работников – граждан Кыргызской Республики, работающих за границей в организациях, подведомственных Кыргызской Республике.</p> <p>В случае утраты силы данных норм, целый ряд категорий граждан будет лишена юридической защиты в области безопасности и гигиены труда, что находится в прямом противоречии с ч. 3 ст. 42 Конституции Кыргызской Республики, предусматривающей, что <i>каждый</i> имеет право на охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 2 Закона №167.</p>
Статья 3	<p>В отношении ст. 3 Закона №167 указывается, что в данной статье содержатся общие положения. Эта информация не соответствует действительности.</p> <p>В этой статье содержится указание на то, что именно Правительство КР устанавливает правила, процедуры и критерии, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности. В ч. 2 ст. 210 ТК КР говорится о более узком вопросе – установлении Правительством процедур разработки подзаконных актов, касающихся государственных нормативных требований по охране труда.</p> <p>В случае утраты силы ст. 3 Закона №167 возникнет риск фрагментации правового регулирования охраны труда, отказа от централизованного государственного контроля за выработкой соответствующих норм и передачи этого вопроса «на откуп» работодателям, что чревато снижением стандартов по охране труда и, соответственно, ростом производственного травматизма и профессиональных заболеваний.</p> <p>Рекомендация: сохранить ст. 3 Закона №167 и дополнить ее нормой о том, что работодатели, их объединения и профсоюзы могут устанавливать и иные требования по охране труда, повышающие уровень защиты работников по сравнению с государственными нормативами.</p>
Статья 4	<p>В отношении ст. 4 Закона №167 указывается, что в данной статье содержатся общие положения. В данной статье перечислены институциональные принципы регулирования охраны труда.</p> <p>Наличие законодательно закрепленных правовых принципов важно с практической точки зрения в случаях, когда правоприменителю необходимо восполнить пробел в правовом регулировании.</p> <p>Рекомендация: сохранить ст. 4 Закона №167, а социальным партнерам провести переговоры в отношении модернизации и дополнения перечисленных в данной статье основных направлений государственной</p>

	политики в области охраны труда.
Статья 5	<p>В отношении ст. 5 Закона №167 указывается, что в данной статье содержатся общие положения. Эта информация не соответствует действительности.</p> <p>В данной статье указывается на полномочия Правительства КР в области государственное управление охраной труда. Аналогично ст. 3 Закона №167 (см. выше), отмена данной статьи чревата риском децентрализации управления охраной труда и отказом государства от обеспечения реализации конституционно закрепленного права на охрану труда.</p> <p>Рекомендация: сохранить ст. 5 Закона №167 и провести переговоры Минтруда с работодателями, их объединениями и профсоюзами на предмет расширения конкретных форм общественного контроля социальных партнеров в области охраны труда (см. комм. к ст. 19 далее).</p>
Статья 5.1 и 5.2	<p>В отношении ст. 5.1 и 5.2 Закона №167 указывается, что в данных статьях содержатся общие положения. Эта информация не соответствует действительности.</p> <p>Статьи 5.1 и 5.2 распределяют конкретные полномочия Правительства КР и уполномоченных Правительством органов в области охраны труда.</p> <p>Рекомендация: аналогично рекомендации по ст. 5.</p>
Статья 6	<p>В отношении ст. 6 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 19 и 211 ТК КР. Информация не соответствует действительности.</p> <p>В ст. 6 говорится о правах работников в области охраны труда. Только два из закрепленных в законе 11 прав работников имеют прямые аналогии в ст. 19 и 211 ТК КР.</p> <p>Существенная часть прав, закрепленных в ст. 6, воспроизводится в ТК КР в качестве обязанности работодателя по обеспечению норм охраны труда. Обязанность работодателя, несомненно, должна корреспондировать соответствующему праву работников, но не может его заменить. В случае, когда речь идет об обязанности работодателя, а не о праве работника, контролирующей инстанцией выступает только государство, а не сам работник, защищающий свое закрепленное в законе право.</p> <p>К таким правам работника по ст. 6 Закона №167 относятся следующие права:</p> <ul style="list-style-type: none"> - на получение достоверной информации от работодателя, соответствующих государственных органов и общественных организаций об условиях и охране труда на рабочем месте, о существующем риске повреждения здоровья, а также о мерах по защите от воздействия вредных или опасных производственных факторов; - на обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты работников в соответствии с требованиями охраны труда за счет средств работодателя; на внеочередной медицинский осмотр (обследование) в соответствии с медицинскими рекомендациями с сохранением за ним места работы (должности) и среднего заработка на время прохождения указанного медицинского осмотра; - на льготы и компенсации, установленные законодательством Кыргызской Республики, коллективным договором (соглашением), трудовым договором (контрактом), если он занят на тяжелых и напряженных работах и работах с вредными или опасными условиями труда. <p>Кроме того, существенная часть важнейших прав работников по ст. 6 Закона №167 вообще не имеет аналогов в указанных нормах.</p> <p>К ним относятся следующие права:</p> <ul style="list-style-type: none"> - на профессиональную переподготовку за счет средств работодателя в случае ликвидации рабочего места вследствие несоответствия его

	<p><i>требованиям охраны труда и технике безопасности;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>на запрос о проведении проверки условий и охраны труда на его рабочем месте уполномоченным государственным органом по надзору и контролю в сфере охраны труда или органами общественного контроля за соблюдением требований охраны труда;</i> - <i>на обращение в органы государственной власти Кыргызской Республики и органы местного самоуправления, к работодателю, в объединения работодателей, а также в профессиональные союзы, их объединения и иные уполномоченные работниками представительные органы по вопросам охраны труда;</i> - <i>на личное участие или участие через своих доверенных лиц в рассмотрении вопросов, связанных с обеспечением безопасных условий труда на его рабочем месте, и в расследовании происшедшего с ним несчастного случая на производстве или его профессионального заболевания.</i> <p>Исключение этих прав из законодательства может крайне негативно сказаться на уровне охраны труда.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 6 Закона №167, распространить действие ст. 6 не только на работников по трудовому договору, но и на иных лиц, на которых распространяется Закон №167 (см. комм. к ст. 2 Закона №167). Минтруда обсудить с социальными партнерами перспективы доработки перечня прав по ст. 6 таким образом, чтобы обеспечить более высокий уровень защиты работников.</p>
Статья 7	<p>В отношении ст. 7 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 215 ТК КР. Информация не соответствует действительности.</p> <p>Статья 215 ТК КР лишь частично воспроизводит гарантии, закрепленные в ст. 7 Закона №167.</p> <p>Так, ТК КР <i>не воспроизводит</i> нормы, в соответствии с которыми при отказе работника от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья, работодатель обязан предоставить работнику другую работу на время устранения такой опасности. В случае если предоставление другой работы по объективным причинам невозможно, время простоя работника до устранения опасности для его жизни и здоровья оплачивается работодателем в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.</p> <p>Кроме того, ТК КР не воспроизводит норму о том, что работодатель в случае необеспечения работника средствами индивидуальной и коллективной защиты обязан оплатить возникший по этой причине простой в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Такой простой следует признавать простоем по вине работодателя, оплачиваемом в размере не менее двух третей средней заработной платы (ч. 1 ст. 172 ТК КР), однако в случае изъятия этой уточняющей нормы в ст. 7 Закона №167 повысится риск принятия судами решений, противоречащих нормам материального права в силу снижения ясности в правовом регулировании этого вопроса.</p> <p>Помимо этого, ст. 7 содержит отсутствующую в ТК КР норму о возмещении вреда здоровью работника и о обязанности государства обеспечивать организацию и осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением требований охраны труда и устанавливает ответственность работодателя и должностных лиц за нарушение указанных требований.</p> <p>Таким образом, отмена ст. 7 Закона №167 чревата снижением уровня правовых гарантий для работников.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 7 Закона №167, распространить ее действие не только на работников по трудовому договору, но и на иных лиц, на которых распространяется Закон №167 (см. комм. к ст. 2 Закона №167).</p>

	Минтруда обсудить с социальными партнерами перспективы доработки перечня гарантий по ст. 7 таким образом, чтобы обеспечить более высокий уровень защиты работников.
Статья 8	<p>В отношении ст. 8 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 218 ТК КР. Информация соответствует действительности.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 8 Закона №167. Никакого вреда для сторон трудовых отношений она не представляет, а работникам и работодателям удобнее найти эту норму и в ТК КР, и в специальном законе, посвященном охране труда.</p>
Статья 9	<p>В отношении ст. 9 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 222 ТК КР. Информация соответствует действительности.</p> <p>Рекомендация: аналогично рекомендации по ст. 8.</p>
Статья 10	<p>В Приложении указывается, что положения статьи 10 Закона №167 содержатся в Законе КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25.05.2007 года № 72 в редакции от 14.04.2016 года. (далее – Закон №72). В действительности перечень прав работодателя по обеспечению охраны труда, предусмотренный Законом №167, шире прав, закрепленных в Законе №72, поскольку регулирует отношения не только при проверках. Например, в Законе №72 отсутствуют права работодателя, предусмотренные ч. 1 ст. 10 Закона №167: вносить предложения в уполномоченный государственный орган по выработке политики в сфере охраны труда о разработке или изменении правил или норм по безопасности и гигиене труда, получать услуги и содействие государственных органов в управлении, обучении и организации охраны труда.</p> <p>Кроме того, согласно ч. 2 ст. 10 Закона №167 работодатель имеет право получать любую информацию от уполномоченных государственных органов по выработке политики и осуществлению надзора и контроля в сфере охраны труда, а согласно ч. 2 ст. 17 Закона №167 работодатель имеет право получать только документ на проведение проверки и документ, отражающий результат проверки.</p> <p>Кроме того, согласно ч. 2 ст. 10 Закона №167 работодатель имеет право на проведение проверок, расследований и экспертиз уполномоченным государственным органом по надзору и контролю в сфере охраны труда при установлении и использовании технологического оборудования, сырья и материалов, как возможных источников производственной опасности. Эта норма конкретизирует предмет проверки и ожидаемый результат для работодателя. Нормы же статьи 7 Закона №72 предусматривают общее правило о возможности работодателя обратиться с заявлением в государственный орган о проведении в отношении себя внеплановой проверки. Такая общая норма не дает представления о характере такой проверки и ее ожидаемых результатах.</p> <p>Кроме того, ст. 10 Закона №167 содержит более широкий круг прав работодателя не только участвовать в проведении проверок (как это предусмотрено ст. 17 Закона №72), но и участвовать в рассмотрении жалоб на условия труда, незаконные действия государственных органов власти и органов местного самоуправления при рассмотрении вопросов, касающихся охраны труда в организации, на предприятии, а также в совещаниях, проводимых уполномоченными государственными органами по выработке политики и осуществлению надзора и контроля в сфере охраны труда.</p> <p>Единственная норма, которая относительно продублирована и в ст. 10 Закона №167, и в ст. 17 Закона №72 это право работодателя обжаловать результат проверки в вышестоящий уполномоченный орган или суд.</p>

	<p>Рекомендация: сохранить действие ст. 10 Закона №167. Минтруду провести переговоры с социальными партнерами о совершенствовании процедуры проведения проверок с учетом соблюдения интересов предпринимателей и сохранением права работников на государственный контроль за состоянием охраны труда на предприятиях.</p>
Статья 11	<p>В отношении ст. 11 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 211 и 216 ТК КР. Информация соответствует действительности лишь отчасти.</p> <p>В ч.2 ст. 11 Закона №167 предусматривается обязанность работодателя обучать работника безопасным методам и приемам выполнения работ, проводить стажировку по охране труда. В ст. 211 и 216 ТК КР эта обязанность сохраняется только в части обязательных требований знаний охраны труда. При этом, согласно абз. 8 ч. 1 ст. 402 ТК КР, среди полномочий органа государственного надзора и контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов о труде есть право отстранять от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знаний требований охраны труда. Таким образом, нормы статьи Закона №167 лаконичнее и логичнее норм ТК КР.</p> <p>Кроме того, в ч. 2 ст. 11 Закона №167 предусмотрена обязанность работодателя не допускать к работе работника, <i>не использующего требуемые средства индивидуальной защиты</i>. В ст. 211, ст. 216 ТК КР такая норма отсутствует, ограничиваясь только требованием недопущения к работе работников, <i>не прошедших обучение</i>, инструктаж и проверку знаний требований охраны труда. Такой формальный подход чреват злоупотреблениями со стороны работодателя, поскольку работника можно обвинить в том, что он по своей инициативе не пользуется средствами защиты.</p> <p>В ст. 211 и 216 ТК КР отсутствует обязанность работодателя, предусмотренная ч. 2 ст. 11 Закона №167, предоставлять беспрепятственный допуск представителей органов общественного контроля для проведения проверок условий и охраны труда в организации, расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Учитывая, что в перечне прав представителей общественного контроля и гарантий их деятельности, предусмотренных ст. 32 и 33 ТК КР отсутствует аналогичная или более общая обязанность работодателя, отмена действующей нормы создаст угрозу для правомерных действий представителей общественного контроля при проведении указанных проверок.</p> <p>В ст. 211 и 216 ТК КР также отсутствует обязанность работодателя предоставлять в органы государственной статистики утвержденную государственную статистическую отчетность о состоянии условий, охраны труда и производственного травматизма, предусмотренная последним абзацем ч. 2 ст. 11 Закона №167.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 11 Закона №167, Минтруду провести переговоры с социальными партнерами относительно гармонизации обязанностей работодателя в области охраны труда по ст. 11 Закона №67 с нормами ТК КР.</p>
Статья 12	<p>В отношении ст. 12 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 212 ТК КР. Информация соответствует действительности частично.</p> <p>В ст. 212 ТК КР изменена формулировка относительно обязанности работника немедленно извещать своего непосредственного или вышестоящего руководителя об ухудшении состояния своего здоровья, в том</p>

	<p>числе о проявлении признаков острого профессионального заболевания или отравления, предусмотренная Ч. 1 ст. 12 Закона №167. В ст. 212 ТК КР указана общая обязанность работника немедленно сообщать об ухудшении состояния своего здоровья. Очевидно, в Законе №167 норма сформулирована более конкретно и охватывает случаи, когда состояние здоровья может и не ухудшились, но появились признаки профессионального заболевания.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 12 Закона №167 и внести изменения в ст. 212 ТК КР для унификации ее содержания со ст. 12 Закона №167.</p>
Статья 13	<p>В отношении ст. 13 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 213 ТК КР. Информация соответствует действительности частично.</p> <p>Формулировка оснований для запрета применения в производстве вредных или опасных веществ, материалов, продукции и оказания услуг в Законе №167 отличается от ст. 213 ТК КР.</p> <p>В ч. 4 ст. 13 Закона №167 основанием для запрета является несоответствие их требованиям технических регламентов, а в ч. 4 ст. 213 ТК КР основанием для запрета обозначено отсутствие методики и средств методологического контроля таких веществ, материалов, продукции, услуг и их токсикологической (санитарно-гигиенической, медико-биологической) оценки. При этом нормы Закона №167 изложены в редакции Закона КР от 31 октября 2014 года № 149. Нормы ст. 213 ТК КР не изменялись с момента принятия кодекса. Такое противоречие норм подлежит устранению в пользу более актуальной нормы.</p> <p>Аналогичное замечание к положениям ч. 5 ст. 13 Закона №167 в части соответствия машин, механизмов и другого производственного оборудования, транспортных средств, технологических процессов, материалов и химических веществ, средств индивидуальной и коллективной защиты работников, в том числе иностранного производства, требованиям, установленным в соответствующих технических регламентах. Ст. 213 ТК КР содержит обязательность такого соответствия требованиям охраны труда, установленным в Кыргызской Республике</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 13 Закона №167 и внести изменения в ст. 213 ТК КР для унификации ее содержания со ст. 13 Закона №167.</p>
Статья 14	<p>В отношении ст. 14 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 214 ТК КР. Информация соответствует действительности лишь отчасти.</p> <p>Согласно нормам ст. 14 Закона №167 на работах с вредными или опасными условиями труда, а также на работах, выполняемых в особых температурных условиях или связанных с загрязнением, работникам выдаются сертифицированные средства индивидуальной защиты.</p> <p>Согласно ч. 1 ст. 214 ТК КР в тех же случаях работникам выдается спецодежда, спецобувь и другие средства индивидуальной защиты, мыло.</p> <p>При этом термин «сертифицированный» по отношению к средствам индивидуальной защиты в ТК КР отсутствует, а сами средства индивидуальной защиты имеют закрытый перечень.</p> <p>Во-первых, очевидно наличие в Законе № 167 требования о сертификации средств индивидуальной защиты работников является одной из гарантий соблюдения прав работников в области охраны труда.</p> <p>Во-вторых, учитывая, что среди прав инспекторов в области надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, предусмотренных ст. 402 ТК КР указано право запрещать использование и производство не имеющих сертификатов соответствия или не соответствующих требованиям охраны труда средств индивидуальной и коллективной защиты работников, нормы ч. 1 ст. 214 ТК КР являются очевидно недоработанными по</p>

	<p>сравнению с нормами ст. 14 Закона №167.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 14 Закона №167 и внести изменения в ст. 214 ТК КР для унификации ее содержания со ст. 14 Закона №167.</p>
Статья 15	<p>В отношении ст. 15 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 216 ТК КР. Информация не соответствует действительности.</p> <p>Статья 216 ТК КР лишь частично воспроизводит нормы, касающиеся обучения и профессиональной подготовки по охране труда, закрепленные в ст. 15 Закона №167. Так, в ст. 216 ТК КР не предусматривается стажировки на рабочем месте для обучения нормам охраны труда.</p> <p>Более важно, что нормы, закрепленные в ч. 4 и 5 ст. 15 Закона №167, касающиеся обязанностей государства в области содействия обучению и подготовке специалистов по охране труда, не воспроизводятся в ТК КР. Таким образом, государство в целях экономии бюджетных средств может избежать исполнения важных функций, связанных с обеспечением безопасности и гигиены труда.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 15 Закона №167, внести изменения в ст. 216 ТК КР для унификации ее содержания со ст. 15 Закона №167.</p>
Статья 16	<p>Статья 16 Закона №167 посвящена финансированию мероприятий по улучшению условий и охраны труда.</p> <p>В ч. 1 данной статьи речь идет о том, что финансирование мероприятий по охране труда финансируется в рамках республиканских и местных целевых программ.</p> <p>В ч. 2 ст. 16 говорится о том, что работодатели сами могут создавать фонды оплаты труда, причем порядок их создания должен определяться Правительством.</p> <p>В ч. 3 указывается, что работник не несет расходов на финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда.</p> <p>Минтруда в отношении данной статьи сделало комментарий о том, что поскольку указанный в ч. 2 данной статьи порядок создания фондов охраны труда в организациях до сих пор Правительством не определен, то данная норма (неясно, речь идет только о ч. 2 ст. 16 или обо всей статье 16) в целом не является необходимой. Отсутствие закрепленного Правительством порядка создания указанных в ч. 2 фондов свидетельствует лишь о том, что Правительство до сих пор не выполнило обязанность, закрепленную Законом, а не о том, что такие фонды вообще не нужны.</p> <p>Нет сомнений в том, что сохранение и реализация на практике норм ст. 16 будет содействовать снижению производственного травматизма и распространению профессиональных заболеваний.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 16 Закона №167. Минтруда провести с социальными партнерами переговоры о том, каким образом добиться эффективной реализации закрепленных в ней норм на практике.</p>
Статья 17	<p>В отношении ст. 17 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 399, 402 и 408 ТК КР. Информация не соответствует действительности.</p> <p>Следует отметить, что в Законе №167 и в ТК КР контролирующий государственный орган имеет разное название. Согласно ст. 17 он называется «государственным органом по надзору и контролю в сфере охраны труда», а в ст. 399 ТК КР «государственный орган в области надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства».</p> <p>В целом положения ст. 17 Закона №167 и ст. 399, 402, 408 ТК КР дублируют друг друга, кроме следующего случая.</p> <p>Ст. 17 ТК КР содержит право инспектора изымать для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ. Статья 402 ТК КР</p>

	<p>такого права инспекторов не содержит, хотя очевидно, что такие полномочия являются важнейшими для инспектора в вопросах проведения проверок по условиям труда.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 17 Закона №167, внести изменения в ст. 402 ТК КР для унификации ее содержания со ст. 17 Закона №167.</p>
Статья 18	Утратила силу
Статья 19	<p>В отношении ст. 19 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 409 ТК КР. Информация не соответствует действительности.</p> <p>Ст. 409 ТК КР содержит общую норму об общественном контроле за соблюдением законодательства о труде в целом. Ст. 19 Закона №167 регламентирует общественный контроль за соблюдением именно норм по охране труда и содержит перечень конкретный перечень прав профсоюзов в этом отношении.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 16 Закона №167. Минтруда провести с социальными партнерами переговоры о доработке норм об общественном контроле таким образом, чтобы, без нарушения предпринимательских прав работодателей, профсоюзы и иные представители работников могли бы более эффективно осуществлять меры общественного контроля за охраной труда.</p>
Статья 20	<p>В отношении ст. 20 указывается, что установленное в ней требование о том, что организации, выпускающую продукцию, не соответствующую требованиям охраны труда, должны нести ответственность перед потребителями, нелогично, поскольку речь в данном случае должна идти не об охране труда, о требованиях безопасности.</p> <p>Технические стандарты, касающиеся охраны труда и безопасности в отношении производимой продукции, не всегда тождественны. Поэтому сохранение в специальном законе, посвященном охране труда, нормы об ответственности именно в этой области, представляется вполне логичным.</p> <p>Рекомендация: сохранить норму ст. 20 об ответственности с расширением ее применения не только в отношении организаций (т.е. юридических лиц), но и применительно к любым производителям продукции.</p>
Статья 21	<p>В отношении ст. 21 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 406 ТК КР. Информация не соответствует действительности.</p> <p>Статья 409 ТК КР устанавливает ответственность за нарушение трудового законодательства руководителей и иных должностных лиц организации, а ст. 21 Закона №167 устанавливает ответственность <i>любого лица</i>, виновного в нарушении нормативных актов по охране труда. Таким образом нормы ТК КР сужают круг лиц, которые могут быть привлечены к ответственности.</p> <p>Кроме того, ст. 21 Закона №167 предусматривает ответственность любого виновного лица за нарушение обязательств по охране труда, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями, трудовыми договорами (контрактами), лиц, препятствующих деятельности представителей уполномоченного государственного органа по надзору и контролю в сфере охраны труда, а также органов общественного контроля. Наличие таких норм стимулирует стороны трудовых отношений к добросовестному взаимному исполнению взятых на себя обязательств. В особенности это касается прав органов общественного контроля, деятельность которых фактически и гарантируется нормами Закона №167.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 21 Закона №167 и привести в соответствие с нею нормы ст. 406 ТК КР.</p>
Статья 22	В отношении ст. 22 Закона №167 указывается, что она дублирует ст. 402 ТК

	<p>КР. Информация не соответствует действительности.</p> <p>В ст. 402 ТК КР указано аналогичное положением ст. 22 Закона №167 право государственного инспектора в области надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства приостанавливать деятельность организаций, их структурных подразделений, эксплуатацию оборудования, при выявлении нарушений требований охраны труда, которые создают угрозу жизни и здоровью работников, до устранения нарушений. Однако в ч. 3 ст. 22 Закона №167 содержится норма о том, что обжалование такого решения не приостанавливает выполнение предписаний до принятия решения в административном или судебном порядке. Поскольку аналогичной нормы в ТК КР не предусмотрено, вопрос о возобновлении деятельности или эксплуатации будет отдан на рассмотрение органа, принимающего решение в административном или судебном порядке. Очевидно, что сама возможность для работодателя отменить решение о приостановлении деятельности или эксплуатации, снизит эффективность работы государственных инспекторов в области надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 22 Закона №167 и привести в соответствие с нею нормы ст. 402 ТК КР.</p>
Статья 23	<p>В отношении ст. 23 Закона №167 указывается, что она противоречит ст. 22 этого же Закона. Это не соответствует действительности.</p> <p>В ст. 22 речь идет о праве инспектора приостановить деятельность организаций, их структурных подразделений, эксплуатацию оборудования, а в ст. 23 речь идет о ликвидации организации или приостановлении деятельности структурного подразделения, как более жесткой мере, которая может быть применена только по решению суда и предполагает осуществление принудительной юридической процедуры, влекущей прекращение (а не просто остановку) деятельности юридического лица или его структурного подразделения.</p> <p>Согласно Приложению требование ст. 23 Закона №167 о наличии заключения государственной экспертизы условий труда невыполнимо на практике, поскольку в законодательстве отсутствуют нормы, содержащие основания для проведения такой экспертизы. Очевидно, такая ситуация должна приводить не к отмене нормы ст. 23 Закона №167, к выработке норм об основаниях и порядке проведения такой экспертизы или изменению нормы ст. 23 Закона №167, если такая экспертиза в действительности не является надлежащим доказательством для суда для принятия решения о ликвидации организации или приостановления деятельности ее структурного подразделения.</p> <p>Рекомендация: сохранить действие ст. 22 и 23 Закона №167.</p>
Статьи 24-26	Заключительные положения

Общий вывод: основная суть замечаний в приложении к справке-обоснованию сводится к тому, что Закон №167 либо содержит общие положения, либо дублирует ТК КР. Если бы это соответствовало действительности, отмена Закона №167 не имела бы смысла, поскольку вреда от факта существования данного закона не было выявлено. Тем не менее, как показывает наш анализ, Закон №167 содержит целый ряд важных правовых норм, отсутствующих как в ТК КР, так и в иных нормативных правовых актах Кыргызской Республики. Признание его утратившим силу может значительно снизить уровень прав и гарантий для работающих в Кыргызской Республике и в организациях, находящихся в юрисдикции Республики Кыргызстан, снизить правовую определенность и децентрализовать систему безопасности и гигиены труда. Признание утратившим силу

данного Закона будет противоречить ст. 42 Конституции Кыргызской Республики, а также Конвенциям МОТ №155 и 187.

Рекомендация: Минтруда и рекомендуется провести переговоры с социальными партнерами относительно доработки Закона №167 с тем, чтобы, усовершенствовать правовой механизм регламентации охраны труда, отдавая приоритет защите работников от вредных и опасных производственных факторов, по возможности не налагая избыточных расходов в отношении работодателей (см. конкретные рекомендации по отдельным статьям Закона №167).

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) от 27 июня 2010 года // "ЭркинТоо" от 6 июля 2010 года №60.
2. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года №106 // "ЭркинТоо" от 20 августа 2004 года №67-70.
3. Закон Кыргызской Республики от 1 августа 2003 года № 167 «Об охране труда» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1293>.
4. Лушников А.М., Лушникова М.В. Охрана труда и трудовправовой контроль (надзор). Научно-практическое пособие. М., 2015. - 248 с.
5. Лютов Н.Л., Герасимова Е.С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство. М.: Центр социально-трудовых прав, 2015. -190 с.
6. Охрана труда в Кыргызской Республике. Национальный обзор / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2015. -137с. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro.../wcms_306190.pdf
7. Раманкулов К.С. Охрана труда в Кыргызской Республике: правовая организация и вопросы совершенствования нормативного регулирования. Охрана труда: проблемы трудового регулирования. Мат-лы научно-практической конференции ИГПАН РФ. М.,2014. С.159-166.

Раманкулов К.С., Такырбашова Г.К.
Ж. Баласагын ат. КУУ, Кыргызстан, Бишкек.
Ramankulov K.S., Takyrbashova G.K.
KNU them J. Balasagyn, Kyrgyzstan, Bishkek
ramaks65knu@mail.ru

Эмгек мигранттарды социалдык жактан камсыздоо жана укуктук коргоо суроолору

Вопросы социального обеспечения и правовой защиты мигрантов

Questions of social welfare and legal protection of migrants

Аннотация: бул макалада, мигранттарды социалдык жактан камсыздоо жана укуктук коргоо суроолору каралган. Өзгөчө көңүл Кыргыз Республикасындагы эмгек мигранттардын укуктук статусу, социалдык коопсуздук жана мамлекеттик коопсуздук пособия төлөмдөрү боюнча маселелерин издөөгө көңүл бурган. Ошондой эле макалада салыштыруу укуктук аспектинде эмгек мигрантынын социалдык камсыздоо чөйрөсүндө айрым укуктук ченемдерин анализдеген.

Аннотация: в этой статье рассмотрены вопросы социального обеспечения и правовой защиты мигрантов. Особое внимание уделено исследованию правового статуса трудового мигранта, вопросам социального страхования и выплатам пособий по государственному страхованию в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. В статье также в сравнительно-правовом аспекте анализируются некоторые правовые нормы в области социального обеспечения трудовых мигрантов в Российской Федерации.

Annotation: In this article the questions of social security and legal protection of immigrants are considered. Particular attention is paid to the study of the legal status of a labor migrant, to social insurance issues and to payments of state insurance benefits in accordance with the legislation of the Kyrgyz Republic. The article also compares some legal norms in the field of social security of labor migrants in the Russian Federation in a relatively legal aspect.

Негизги сөздөр: Социалдык камсыздоо укугу, эмгек мигранттары, укуктук коргоо көзөмөл, мыйзамдуулук, эл аралык ченемдери, эмгек мамилелери.

Ключевые слова: Права социального обеспечения, трудовой мигрант, правовая защита, контроль, законодательства, международные нормы, трудовые правоотношения.

Keywords: Social security rights, labor migrant, legal protection, control, legislation, international norms, labor legal relations.

Эмгек-мигранттарды социалдык камсыздоо жана алардын укугун коргоо негиздери.

Социалдык экономикалык өзгөрүүлөрдөн келип чыкан акыркы он жылда, масштабдык денгээлде, мигранттардын агындары арбын көбөйгөндүктөн бул маселелерге олуттуу көңүл бурууга бөтөнчө шарт түздү.

Негизинен мигранттарга ар кандай көз карашта сынга алынаары маалым, тактап айтканда башка коңшу мамлекеттерде тиешелүү иш процессинде аларга терс баа берилери анык. Бул тууралуу дүйнөлүк коомдук миграциялык уюму бушайман, аны менен бирге ар түрдүү тиешелүү программаларды иштеп чыгаруу, адистер тарабынан илимий изилдөөдө социалдык камсыздоо тармагын өнүктүрүү жана аны укуктук жөнгө салууну сунушталган.

Ошондой эле БУУдагы мигранттардын укугун жөнгө салуу боюнча эксперттер тарабынан калктын өсүүсү менен бирге мигранттар да көбөйгөнүн жана алардын укугу корголбой, социалдык жактан көмөк жок болгонун XXI аягында толугу менен тармактык жөнгө салуу кыйын болоорун маалымдаган.

Демек республикабыз башка өнүккөн мамлекеттерге караганда оор альтернативдүү жолдо экенин белгилейт. Тактап айтканда өз калкыбыздын уламдан азайышына жол берүү, же болбосо мигранттык калктын санын азайтуу менен өз калкына кайтарып келүү

максатында иш чараларын көрүү зарылдыгы. Анткени учурда эмгектенген мигранттар, бир мамлекеттен башка чет мамлекетке которулуп, ар түрдүү иш менен камсыз болуу үчүн өздөрүн товар катары сунушташат. Бул көрүнүш эл аралык капиталдык товар алмашуудан да эң оорчундуу элементтердин бири катары процессте адамдардын катышуусун түшүндүрөт.

Тышкы мигранттар – мамлекеттин чегинен тышкары башка мамлекеттин аймагында жашаган, жарандыгы жок ар кандай себептерден улам, жашоо шартын өзгөртүү максатында, өздөрүн убактылуу же туруктуу иш менен камсыз кылуу үчүн, жеке ыктыяры менен мыйзамдуу түрдө Кыргыз Республикасынын өкмөтү жана жооптуу уюмдардын өкүлдөрүнүн көзөмөлүндө болгондугун аныктайт.

Ошондой эле эмгек миграциясы үчүн, учурда процесстеги эң негизги ыкмаларынын бири, калктын рыноктук шартка ийкемделиши жана аны менен бирге мамлекеттик социалдык - экономикалык өзгөртүүлөрдүн индикатору болуп саналат.

Эмгектенген мигранттарга эки башка көз карашта тыянак чыгарсак: биринчиден социалдык-политикалык, экономикалык өзгөрүүлөрдөн келип чыккан динамикалык көз караштары, ал эми экинчиси ачык айкын алып жүргөн жогорку масштабдагы мүнөзүн өзгөртүүдөгү аспектилери. Анткени мигранттардын көпчүлүгү ар түрдөгү кесиптин ээси, билими жана илимий денгээли, социалдык статусу, курагы, үй-бүлөөлүк абалы каралган. Бул тууралуу адистер жана эксперттер тарабынан бир канча этапка бөлүүгө шарт түзгөн.

1. Жарышуу (старттык) этап- башка коңшу мамлекеттерде ишкердик жайларда кесипи ар кылдуу мигранттардын иштеши жана аларга мамлекет тарабынан социалдык жактан камсыздоо, коргоо көргөзүүгө кызыктар болуусу.

2. Мигранттардын көбөйүүсү-союздун жоюлушуна байланыштуу коомдо эмгектенген мигранттар санынын агымы тез көбөйгөндүгү жана ушул убакытта сапаттуу жана сандуу мүнөзүндө мигранттардын маанилүү өзгөрүүлөрү негизги өзгөчөлүк этапты түзгөн.

3. Катталган мигранттар-негизги багыттагы жогорку этапта пайда болгон жөндөмү жок эмгектенген мигранттардын агымы 1998 август айында толугу менен бекитилип, катталган. Учурда практикадагы көрүнүштөн улам, мамлекеттин ролу мигранттык агымдарды укуктук жөнгө салуу жана социалдык камсыздоо тармагында мамлекеттин структуралары процессте объективдүү катышуусу зарыл.

Бул үчүн Кыргыз Республикасынын Конституциясы жана башка эл аралык эмгек миграциясы боюнча чечимдик укуктук актылары, эл аралык тажрыйбалар жана ыкмалар менен көзөмөлгө үндөө жолун ачкан. Эмгектенген мигранттарды кандай жол менен социалдык камсыздоо жана аларды укуктук жөнгө салуу үчүн маселелер өз кезегинде биздин мамлекетке көп кыйынчылыктарды жараткан.

Натыйжасында тиешелүү жумушчу күчтөрдү колдонууда башка мамлекеттерде жумушчу күчүн ишке тартуу маселеси кыйла күчөгөндүктөн, анын негизинде мамлекетте эмгектенген мигранттарга тиешелүү социалдык камсыздоону жанамамилелерди жөнгө салууга тиешелүү программалар 90- ж. иштетилип баштаган. Бирок жумушчулардын эмгек мамилелери белгиленген категорияда социалдык камсыздоо жана алардын кызыкчылыгын коргоо маселеси жумушчу – мигранттар үчүн каралган эмес.

Ошондой эле эксперт М. Арутюновдун пикири боюнча миграциялык мамлекеттик саясатчылары объективдүү багытта Россияга мигранттардын агымына каршы экендигин белгилеген¹. Демек биздин жарандардын тагдыры алардын социалдык камсыз калуудагы абалы жана мыйзам чегинде каттоодон өтүүсү, кесибине ылайык жумуш менен камсыз болуусуна чоң бөгөт коюлгандыгы тууралуу маселелер келип чыккан. Бул көрүнүштөргө байланыштуу мамлекет тарабынан “Мигранттар боюнча” мыйзамдарды кабыл алган., бирок тескерисинче көп учурларда алардын укугу жана социалдык статусу тебелендиде калганы маалым. Мамлекет үчүн өтө маанилүү нерсе бул көрүнүштөн арылуу үчүн эл аралык конвенцияларга биригүү менен иш алып баруусу зарыл.

Бирок жалпы жолунан эмгектик жана социалдык камсыздоо мамилелерин, ошондой эле социалдык-экономикалык шарттар менен маселелерди адаттагы укуктук жөнгө салуу

жолдору башка мамлекеттерге окшош болгондуктан, мамлекет тарабынан социалдык камсыздоо жаан мигранттардын кызыкчылыгын коргоо боюнча, бир канча укуктук ченемдик актылар жана мыйзамдар кабыл алынган, андан тышкары чет мамлекеттин мигранттарды көзөмөлдөө бонча өкүлдөрү менен бир канча келишимдер жана макулдашуулар мамлекеттин катышуусу менен биргеликте” Социалдык камсыздоо жана эмгектенген мигранттар, алардын үй бүлөөлөрүн коргоо” тууралуу келишим түзүлгөн. Булардын эң маанилүү ролу мамлекет жана алыскы Европа мамлекеттер менен бирге тараптардын бекитилген келишими болуп саналат. Ушул Мыйзамдардын жана макулдашуулардын негизги милдеттери болуп төмөнкүлөр эсептелет: - Кыргыз республикасынын тышкы мигранттарын көзөмөлдөө жана укуктук жөнгө салуу; - мигранттардын укуктарын жана мыйзамдуу түрдө таламдарын коргоону камсыз кылуу; - мыйзамсыз мигранттардын алдын алуу; - Кыргыз Республикасынын ички мигранттарын эмгек менен камсыздандыруу жаан аларды коргоо. Чет өлкөлүк мигранттардын укугун төмөнкү принциптер менен жөнгө салуу негизделген:

- кесиби боюнча жумушту эркин тандап алууга;
- жашоо шартын эркин тандап, басмачылык кылбоо;
- кесибин жана диний ишеничин эркин тандап алуу.

Кыргыз Республикасынын Конституциясында бекитилген 16 беренесинде адам укуктары боюнча белгиленгендей; ар кандай басмырлоого жол бербөө, келип чыккан негиздер боюнча укуктарын жана эркиндиктерин бузуу, жынысы, расасы, улуту, тили, туткан диний ишеничин, саясий жана диний ынанымдарына жана башка себептерине байланыштуу - мигранттардын эл аралык укук жаатындагы Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдердин жалпы таанылган нормалары, Кыргыз Республикасынын мыйзамына ылайык келишин камсыз кылуу; - мигранттардын коомдук-экономикалык жана саясий кырдаалдын өзгөрүшүнөн келип чыккан маселелерди чечүүгө келишимдин негизинде иш программаларды түзүү жана жаңыртуу; - программаны мигранттардын эмгегин коргоо, социалдык камсыздандыруу, алардын жашоо шартына көмөк көргөзүү мүмкүн болгон мыйзамга ылайык мигранттардын укугун жөнгө салуу чөйрөсүндө иштеп чагаруу.

Бул боюнча тышкы эмгек мигранттарды көзөмөлдөгө алуу жана иш менен камсыз кылуу чөйрөсүндө Кыргыз Республикасынын мамлекеттик саясаты төмөнкүдөй максаттарга жетүү үчүн багытталган: - тышкы эмгек мигранттык укугун жөнгө салуу; - зарыл болгон эмгек рыногунун керектөөлөрүн канааттандыруу үчүн, экономиканын натыйжалуулугун жогорулатуу максатында, аны сарамжалдуу жана балансташкан структурасын түзүү; - Кыргыз Республикасынын жарандарынын улуттук эмгек рыногун бош жумуш үчүн артыкчылык укугун камсыз кылуу; - мыйзамсыз чет өлкөлүк эмгек мигранттарына укугун эскертүү жана алдын алуу; - эмгек мигранттарынын укуктук жана коргоону камсыз кылуу тууралуу Кыргыз Республикасынын мамлекеттик комитети, Кыргыз Республикасынын Ички иштер министрлиги, Кыргыз Республикасынын Тышкы иштер министрлиги, Кыргыз Республикасынын Мамлекеттик улуттук коопсуздук комитети, Кыргыз Республикасынын чек ара кызматы, Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында белгиленген ыйгарым укуктардын чектеринде ыйгарым укуктуу мамлекеттик органдары жогорудагы талаптарына ылайык контролдоого мыйзамдын негизинде иш алып барууга тийиштүү (Кыргыз Республикасынын мыйзамы “Тышкы эмгек миграциясы” 14.11.2005. N 125; 23.05.2008-ж. N 98., толуктоолор жана өзгөрүүлөр менен 15.07.2011ж.).

1. Бул эмгек мигранттарынын коомдук коопсуздук маселелерин жөнгө салуу, көзөмөлдөгө алуу үчүн талап кылат. Коомдук эмгек мигранттарынын коопсуздугун канчалык денгээлде ишке ашыруусун тармактык тиешелүү бир мыйзамдын негизинде жөнгө салууда, ар бири чет мамлекеттердин мыйзам элементи менен карым-катнашты жүзөгө ашырылышы татаал маселеге айланган. Эл аралык укук, башкаруучулук, жарандык, эмгектик, социалдык коопсуздук, социалдык камсыздоо, үй-бүлө, салык, жазык укуктары ж.б. кабыл алынган эл аралык укуктук ченемдери, эл аралык келишимдер жана

башка эл аралык укуктук нормалар, башкаруучулук укук чөйрөсүндө чет элдик жарандардын укуктук абалын жөнгө салуучу жоболор Кыргыз Республикасынын Жогорку Кенешинин жобосу «Кыргыз Республикасынын Бишкек, Ош ж.б. облустарына иммиграциял квоталарды бекитүү» 25 март 2011г. «264// №16,2011г., с 3. жана Кыргыз Республикасынын өкүмөтүнүн жобосу «Кыргыз Республикасынын мам. Комитетте мигранттык жана иштиктүүлүк бонча суроолору»// ченемдик актылары КР №3,2006г., с 36-42., « Кыргыз Республикасынын мигранттык иштиктүүлүккө көмөк кылуу жана жакырчылыкты азайтуу ченемдери»// ченемдик актысы КР № 18, 2012 с 51-56 менен каралган.

Кыргыз Республикасынын чет өлкөлүк жумушчу мигранттардын мыйзамдуулугуна байланыштуу эмгек мамилелерин, социалдык камсыздоо, коопсуздугуна түздөн-түз байланышкан маселелерди камтыган.

2. Эмгек мигранттарынын эмгектик укугу, социалдык камсыздоо жана коопсуздук эрежелери, айрыкча мыйзамдуу түрдө келишимдердин алкагында акы төлөнгөн ишмердүүлүк менен алектенген чет элдик жумушчулардын мүлктүк мамилелери жарандык мыйзам менен жөнгө салынат. Аны менен биргеземгек мигранттарынын социалдык камсыздоо, эмгектик укугун коргоо, социалдык коопсуздук укуктук жөнгө салуу системасы катары мыйзамдын өзөгүн чагылдырып турат. Кыргыз Республикасынын өкүмөтүнүн жобосу «Кыргыз Республикасынын мигранттык жана иштиктүүлүк бонча жарандарды эмгек министрлиги алдындагы чет мамлекеттик эмгекжайгаштыруу борбору» от 09.02.10 №85 // КР №12,2010 с 21-24. ченемдик актысында каралган.

Бул изилдөөнүн комплекстүү мүнөзүн, эмгек мигранттарынын коомдук коопсуздук боюнча мамилелерди жөнгө салуу маселеси мыйзамдын көптөгөн бутагынын ченемдерин жана теориялык аспектилерин эске алуу менен чечүү керек. Алгач, бул терминдин чечмелениши аныксыздыгын жоюу максатында, мыйзам чыгаруу боюнча "Эмгекчил-мигрант" түшүнүгүн бекемдөө зарыл. Мыйзамга киргизилген тиешелүү өзгөрүлөрдүн негизинде, коомдук коопсуздукту камсыз кылуу боюнча эмгек мигранттарынын укуктарын эч кандай толук жөнгө салынбаганы далил.

Россиядагы мигранттардын укуктук мамилелери боюнча, эмгек мигранттары үчүн эмгек келишимге, социалдык камсыздоого, коомдук коопсуздука жана жарандык укуктук келишимдер менен иштеген адамдарга социалдык кепилдикти берүү мыйзамдаштырылган. Ошондой эле тийиштүү кепилдик курамы чет элдик жумушчуларына жана эл аралык эрежелерине туура келет. Бул маселенин бир чечими чет элдик жумушчуларды тартуу болуп саналат. Россия чет элдик жумушчулар үчүн ченемдик укуктук актыларды жөнгө салуу, тактап айтканда, эмгек мигранттары үчүн социалдык камсыздоонун ар кандай тармактагы маселелерин чечүү менен бирге кепилдик берүү. Бул багытта алгачкылардын бири болуп 1999 жылы Кыргыз Республикасынын эмгек жана социалдык коргоо министрлигине караштуу, мигранттарды, калкты башкаруу багыты себеп болгон. Өкмөт алдында мигранттык жана демография боюнча борбордук мекеменин жергиликтүү өкүлдүгү түзүлүп, комитеттер жана башка мамлекеттик органдар менен бирге, мигранттарды коргоо, аларга социалдык кепилдик берүү боюнча 2000-жылдан баштап процесстеги эң эле эффективдүү мамлекеттик миграциялык политикалык программалар, кыйла натыйжалуу маселелер каралган. Азыркы шартта Кыргыз Республикасындагы мигранттардын социалдык камсыздоо процессин ишке ашырууга мамлекеттик жөнгө салуу, политикалык түрдө актуалдуулугун эске алуу менен бирге, Россия мамлекети жана чет өлкөлөр арасында интеграциялык активизацилоо процессин көзөмөлгө алууда жаңы узак мөөнөттүү мамлекеттик саясатты аныктоо зарылдыгын, Кыргыз Республикасынын тышкы иштер министрлиги эмгек стратегиясын иштеп чыгып 2020-жылга чейин жөнгө салуу боюнча тартиби 2013-2017-ж. иш-чаралар планында каралган. Бул тууралуу эксперттердин айтымында, иш пландарды түп-тамырынан бери өзгөртүп, келечегине мигранттарды социалдык камсыздоо жана коргоо тууралуу кепилдиктерди эл аралык келишимдер аркылуу, ченемдик укуктук актыларды, ошондой эле абдан маанилүү

мыйзамдарды жөндөө жана коомдук-экономикалык иш-чараларды жакшыртууга жол көргөзгөн¹.

Натыйжада эмгек миграциясы Кыргызстан үчүн көп терс аспектилерден улам өзүнүн чечимине комплекстик мамилени талап кылат. Учурда анын негизинде калктын жашоо сапатын төмөндөтүү курчуп, жумушсуздук өсүп, ал эми жашоо сапаты жогорку деңгээлдеги башка өлкөлөрдө туруктуу жумушчу күчүнө суроо-талаптын өсүшү Кыргызстандын калкынын масштабдуу түрдөгү агыны коркунуч жаратат.

Адабияттар

1. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) от 27 июня 2010 года // "ЭркинТоо" от 6 июля 2010 года №60;
2. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года №106// "ЭркинТоо" от 20 августа 2004 года №67-70;
3. Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 5 января 1998 года №133// "ЭркинТоо" от 27 февраля 1998 года №18-25;
4. Закон Кыргызской республики «О внешней миграции» // Нормативные акты КР №25, 2008 с 3-18
5. Постановление ЖогоркуКенешаКР «об утверждении иммиграционной квоты по городам Бишкек, Ош и областям КР на 2011 г.» от25 марта 2011г. «264// Нормативные акты №16,2011 с 3
6. Постановление Правительства КР «Вопросы Гос. Комитета КР по миграции и занятости»// Нормативные акты КР №3,2006 с 36-42.
7. Постановление Правительства КР «О мерах по содействию занятости населения и сокращению бедности» // Нормативные акты КР № 18, 2012 с 51-56
8. Постановление Правительства КР «О Центре трудоустройства граждан КР за рубежом при Министерстве труда, занятости и миграции КР» от 09.02.10 №85 // Нормативные акты КР №12,2010 с 21-24.
9. Постановление Правительства Кыргызской Республики «ОБ определении квоты на трудовую миграцию, устанавливающей предельную численность иностранных и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызской Республик в целях осуществления трудовой деятельности по отраслям экономики и регионам КР на 2010г.» // Нормативные акты КР №7, 2010 с 14.
10. Турганбаев Т. Законная трудовая миграция // АкиPress №10, 2006 с 8-10.
11. Тынаев Н. Анализ нарушений прав трудовых мигрантов в России и Кыргызстане // АкиPress №12, 2008 с 30-33.
12. Эсеналиев Д. Эффект внешней трудовой миграции для экономики Кыргызстана положителен // АкиPress №8, 2013 с 8-10.

Царенко М.В.
КНУ им. Ж. Баласагына
Кыргызстан, Бишкек.
Tsarenko M. V.
KNU them J. Balasagyn.
Kyrgyzstan, Bishkek

Сравнительно-правовой анализ развития законодательства об охране труда республики Казахстан и Кыргызской Республики

Кыргыз Республикасынын жана Казакстан Республикасынын эмгекти коргоо
боюнча мыйзамдарды өнүктүрүүдө укуктук салыштырлуу анилизи

Comparative legal analysis of the development of labor protection legislation of the Republic of Kazakhstan of the Kyrgyz Republic

Аннотация: статья посвящена сравнительно-правовому анализу развития законодательства об охране труда Республики Казахстан и Кыргызской Республики. В статье автор исследует и выявляет проблемы действующего трудового законодательства в области охраны труда двух стран и дает свои предложения, направленные на решение указанных проблем.

Аннотация: макала Кыргыз Республикасынын жана Казакстан Республикасынын эмгекти коргоо боюнча мыйзамдарды өнүктүрүүдө укуктук салыштыруу анилизине таандык.

Макалада ушул мамлекеттердин эмгекти корго чөйрөсүндөгү мыйзамдарын өнүктүрүүгө негизги максатта каралган. Макалада Кыргыз Республикасынын жана Казакстан Республикасынын эмгекти коргоо укугун жөнгө салуу чөйрөсүндөгү маселелерди чечүүгө айрым пикирлер сунушталган.

Annotation: article is devoted to the comparative analysis of the legislation of the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic about labor protection. In article the author investigates and reveals problems of the existing labor legislation in the field of labor protection of two countries and gives the offers directed to the solution of the specified problems.

Ключевые слова: охрана труда; трудовое законодательство; труд; трудовое право; трудовые отношения; регулирование труда.

Негизги сөздөр: Кыргыз Республикасы, Казакстан Республикасы, эмгекти коргоо жана коопсуздук мыйзамы, эмгек укугу, зындулуктун чыгымын толуктоо, кесиптик оорулар, денсолук жана зыянсыз эмгек шарттары, Эмгек мыйзамдарын сактоо боюнча көзөмөл жана контрол.

Keywords: labor protection; labor legislation; work; labor law; labor relations; work regulation.

С этапа становления независимости республик, с 1991 года, Казахстаном и Кыргызстаном в сфере трудового законодательства, а именно охраны труда, был принят Закон «Об охране и безопасности труда» в Казахстане, который регулировал общественные отношения в области охраны труда в Республике Казахстан и был направлен на обеспечение безопасности, сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, а также устанавливал основные принципы государственной политики в области безопасности и охраны труда; Кыргызстаном был принят Закон «Об охране труда», направленный на обеспечение охраны труда в Республике Кыргызстан.

Ныне эти Законы утратили силу с принятием новых законов, с изменениями и дополнениями правовых основ регулирования отношений в сфере охраны труда между работодателями и работниками, направленными на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Законодательство о безопасности и охране труда в Республике Казахстан основывается на Конституции Республики Казахстан, основным Законом Республики

Казахстан, устанавливающим правовые основы в области охраны труда в настоящее время, является Трудовой кодекс Республики Казахстан 23.11.2015 года (введенный в действие 01.01.2016г.) и иных нормативных правовых актов в области безопасности и охраны труда.

Законодательство Республики Казахстан об охране труда в Республике Казахстан направлено на обеспечение права работников, состоящих в трудовых отношениях, на охрану труда, устанавливает основные принципы национальной политики в этой области в целях предупреждения несчастных случаев и повреждения здоровья на производстве, сведения к минимуму опасных и вредных производственных факторов и распространяется на все виды хозяйственной деятельности и предприятий независимо от форм собственности.

Правовые нормы охраны труда в Республике Казахстан представляют собой действующую на основании соответствующих законодательных и иных нормативных актов систему социально-экономических, организационных, технических, гигиенических и лечебно-профилактических мероприятий и средств, обеспечивающих безопасность, сохранения здоровья и работоспособности человека в процессе труда.

Право на охрану здоровья является конституционным правом граждан, поэтому государство уделяет в законодательстве Республики Казахстан значительное место охране труда, определяет принципы организации охраны труда, способы государственного управления охраной труда.

Законодательством также регулируются такие вопросы, как обеспечение и гарантии прав работников на охрану труда, ответственность за нарушение законодательства об охране труда, расследование и учет несчастных случаев на производстве. Особое значение имеют обязанности работодателя по созданию здоровых и безопасных условий труда, а также надзор и контроль за исполнением норм, регулирующих охрану труда, со стороны государства.

Нормативно правовой основой системы охраны труда в Кыргызской Республике являются Конституция Кыргызской Республики (**Статьей 42 регламентировано:** «Каждый имеет право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на получение оплаты труда не ниже установленного законом прожиточного минимума»), закон Кыргызской Республики «Об охране труда», и Трудовой кодекс Кыргызской Республики, введенный в действие с 1 июля 2004 года.

Трудовым кодексом Кыргызской Республики установлены обязанности работодателя по обеспечению охраны труда, государственные нормативные требования охраны труда, обязанности работника в области охраны труда.

Предусмотрены гарантии права работника на охрану труда, обучение и инструктирование, санитарно-бытовое и медицинское обслуживание.

Отражены вопросы создания и деятельности служб охраны труда, расследования и учета несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, установления льгот и компенсаций по условиям труда.

С 1 августа 2003 года вступил в действие новый Закон Кыргызской Республики «Об охране труда», который установил правовые основы регулирования отношений между работодателями и работниками и направлен на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Законом определены основные направления государственной политики в области охраны труда, установлены принципы государственного управления охраной труда.

Действие Закона распространяется на все организации, предприятия и учреждения, расположенные на территории Кыргызстана независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности.

Трудовым кодексом Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «Об охране труда» предусмотрены нормы по обеспечению выплат возмещений вреда от трудовых увечий и профессиональных заболеваний.

Регламентирована деятельность органов государственного надзора и контроля за охраной труда, а также общественного контроля за охраной труда.

Установлена ответственность за нарушения требований охраны труда.

Имеются Положение и инструкция по возмещению вреда от трудовых увечий и профессиональных заболеваний.

Также, трудовым кодексом Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «Об охране труда» установлены функции и права государственных инспекторов труда.

Основными нормативно-правовыми актами по охране труда в Кыргызской Республике являются:

Положение об учете и расследовании несчастных случаев на производстве;

Положение о службе охраны труда и организация работы по охране труда;

Положение и инструкция по возмещению вреда от трудовых увечий и профзаболеваний;

Положение об обучении и проверке знаний по охране труда.

Ратифицированные Конвенции МОТ и другие международные договоры, содержащие требования охраны труда (Кыргызская Республика вступила в члены Международной организации труда (МОТ) 31 марта 1992 года).

При вступлении в МОТ Кыргызская Республика подтвердила, что Конвенции МОТ, ратифицированные СССР, остаются в силе для Кыргызстана после получения им независимости.

Анализ современного состояния сферы охраны труда из вытекающих трудовых отношений в Кыргызской Республике и Республике Казахстан предопределяет необходимость совершенствования механизма правового регулирования охраны труда при приоритете следующих направлений:

- учет законодательного опыта стран СНГ (использование принятых модельных актов и др.), иных зарубежных государств в области регулирования охраны труда и непосредственно связанных с трудом отношений;

- обеспечение правовых гарантий в сфере охраны труда для лиц, выполняющих работу по гражданско-правовым договорам;

- предусмотрение в области охраны труда единства действий органов государственной власти и управления всех уровней при участии профсоюзов и работодателей, основываясь на следующих принципах:

1) приоритета жизни и здоровья работника по отношению к результатам производственной деятельности предприятия;

2) полной ответственности собственника либо уполномоченного им представителя;

3) комплексного решения задач охраны труда на базе государственных программ по этим вопросам и координации деятельности в области охраны труда с другими направлениями экономической и социальной политики;

4) установления единых требований в области охраны труда для всех предприятий, независимо от форм собственности и хозяйствования;

5) осуществления государственного надзора и контроля за повсеместным выполнением требований охраны труда и техники безопасности на предприятиях;

6) широкого использования достижения науки, техники и передового национального и зарубежного опыта по охране труда;

7) стимулирования разработки и внедрения безопасной техники, технологии и средств защиты работающих, научно - исследовательской работы по охране труда;

8) участия государства в финансировании охраны труда;

9) экономической заинтересованности предприятий в обеспечении здоровых и безопасных условий труда, а работников - в соблюдении правил и норм охраны труда и техники безопасности.

В числе других вопросов, требующих своего разрешения, следует отметить, что необходимо принятие нового Закона КР "Об охране труда" [6], связанного с актуальностью разработки новых норм и правил, стандартов по охране и безопасности труда, условий труда. В данном Законе необходимо предусмотреть нормы, регулирующие порядок проведения аттестации рабочих мест, сертификации производственных объектов, продукции на соответствие их требованиям охраны труда. Также необходимо предусмотреть нормы, регулирующие порядок проведения охранных мероприятий за сферой труда в условиях высокогорья, отдаленности и необжитости районов Республики, а также за работой в подземных условиях, на шахтах, рудниках и карьерах угольной и горнодобывающей промышленности, осуществление контроля за применением труда женщин и подростков, а также установлением льгот и компенсацией для них. С принятием данного Закона должны быть предусмотрены организационно-правовые мероприятия по совершенствованию государственной системой управления охраной труда, по созданию и восстановлению служб охраны труда на предприятиях и в организациях, независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, а также введения обязательного страхования на предприятиях и в организациях. В числе организационно-правового обеспечения отношений по охране труда необходимо создание Межведомственного совета органов надзора и контроля за состоянием охраны и условий труда, безопасностью производства в Кыргызской Республике, который являлся бы общественным органом, обеспечивающим координацию работы по обеспечению охраны и условий труда, предупреждения аварийности и производственного травматизма на предприятиях и в организациях Республики.

Некоторые дополнения и изменения должны коснуться области регулирования коллективных отношений в части представительства и защиты прав работников в сфере охраны труда.

В частности, необходимо предусмотреть в Законе "О профессиональных союзах" норму, устанавливающую право профсоюзов выступать от имени и в защиту неопределенного круга лиц с исками в суд о признании противоречащими закону тех или иных подзаконных нормативных правовых актов.

Пока действующее законодательство, по сути, исключает судебную защиту социально-трудовых прав работников по вопросам, касающимся не индивидуальных, а именно общих (коллективных) интересов трудящихся.

Целесообразным является также закрепление права на обращение профсоюзов за защитой законных прав и интересов трудящихся в Правительство КР, после соблюдения примирительной процедуры, предусмотренной ТК КР. Аналогичная норма ранее имелась в ТК 1998 г., закреплявшая право работников на обращение в Правительство КР после соблюдения примирительных процедур. Согласно данной норме Правительство КР должно было рассмотреть требования и дать ответ не позднее двухнедельного срока (в прежнем ТК ч. 4 ст. 78) [7].

Возможность обращения к Правительству считается общепринятой в международной практике. Такой подход был поддержан Комитетом экспертов Международного бюро труда МОТ.

В числе серьезных проблем необходимо отметить недостаточную численность государственных инспекторов труда, низкий уровень заработной платы инспекторов, отсутствие системы обучения и повышения квалификации государственных инспекторов, несовершенную систему управления охраной труда и другие.

Следует также обратить внимание на тот факт, что в Республике Кыргызстан установлено ограничение проверок предприятий и организаций негосударственного (в том числе и неформального) сектора экономики, что противоречит Трудовому кодексу

Кыргызской Республики, Закону «Об охране труда», Конвенции 81 МОТ об инспекции труда в промышленности и торговле, а также нормативным правовым актам.

Считаем целесообразным разработать Программу «За безопасный труд», которую затем следует утвердить Указом Президента Кыргызской Республики.

В Республике Казахстан начиная с периода провозглашения независимости, правовое регулирование охраны труда осуществлялось при помощи Закона «О труде» в Республике Казахстан, вступившим в силу 1 января 2000 года [8]. Он также не был совершенен. Так, по вопросам социальной защиты, например, наблюдалось игнорирование многих позиций, касающихся охраны труда наемных работников. По казахстанскому законодательству на тот период, в частности, согласно ст. 66 ЗоТ РК, пособия по беременности и родам выплачивались за счет работодателя [8]. Как показывала практика, не всегда работодатели выплачивали и эту сумму, а порой и не в состоянии ее выплачивать.

Работодатели так же, как и государство, должны заботиться о своих наемных работниках - о женщинах, о молодежи, об инвалидах. Но обычно в таких случаях большая часть денежных обязательств возложена на работодателя. А ведь работодатели также являются гражданами страны и нуждаются в поддержке государства, которое возлагает на них непосильную ношу. Думается, закрепляя определенные льготы, направленные на охрану здоровья матери и ребенка, несовершеннолетних, государство исходило из нравственных начал трудового законодательства, из интересов общества, которые, безусловно, не всегда совпадают с интересами работодателей, и тогда на помощь приходит закон, который, в свою очередь, обязывает последних считаться с интересами общества.

Пробелы в регламентации трудовых отношений в сфере охраны труда привели к массовым нарушениям трудовых прав работников.

Необходимо решить ряд серьезных проблем для того, чтобы продолжить развитие и совершенствование деятельности труда в сфере охраны труда как в Республике Казахстан, так и в Кыргызской Республике.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики, от 27 июня 2010 г. <http://cbd.minjust.gov.kg>
2. Трудовой Кодекс КР от 25 мая 2004 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.07.2017 г. <https://online.zakon.kz>
3. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.03.2017 г. <https://online.zakon.kz>
4. Трудовой Кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V ЗРК // ИПС «Адилет».
5. Об охране труда: Закон Республики Казахстан от 22 января 1993г. № 1914-XII // Ведомости. 1993. № 3 Ст. 40.
6. Рымкевич О.П. Заемный труд — последнее табу современного трудового права // Российский ежегодник трудового права. СПбГУ, 2005. № 1. С. 490.
7. Кручинин А.В. Влияние ценностно-целевых установок на методологию науки трудового права // Российское право. 2011. № 4–5. С. 48.
8. Анализ законодательств Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Российской Федерации и Республики Казахстан в сфере трудовой миграции и рекомендации по их совершенствованию. Бишкек, - 2013.

Часть 2.

«Унификация и гармонизация экологического законодательства в рамках правового пространства ЕАЭС»

12-13 июля 2017 года в г. Чолпон-Ате кафедрами теории и истории государства и права и гражданского, трудового и экологического права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына была проведена международная научно-практическая конференция на тему: «Унификация и гармонизация экологического законодательства в рамках правового пространства ЕАЭС». Конференция проводилась при поддержке Ассоциации «Юристы Кыргызстана».

Модераторами выступили Б.К. Оторова – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета и А.А. Кадыров – доцент кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета.

С приветственным словом выступили Б.С. Батырбаев – генерал-майор юстиции, член консультативного и координационного совета Экономического суда СНГ, кандидат юридических наук, доцент кафедры процесса и судебной экспертизы юридического факультета, Б.Т. Токтобаев – заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета, кандидат юридических наук, доцент и Ж.Н. Арзыматов – Председатель Правления Ассоциации «Юристы Кыргызстана». В своих выступлениях они отметили важность подобных мероприятий и эффективность сотрудничества с учеными Кыргызстана и России,

В международной конференции принял участие С.А. Боголюбов – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, который выступил с докладом «Роль судебной системы в реализации прав и исполнении обязанностей физических и юридических лиц в сфере экологии».

Т.В. Волкова – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права СГЮА, судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда III судебного состава судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, которая выступила с приветственным словом на кыргызском и русском языках, а также отметила о роли развития и реализации положений договора о международном сотрудничестве ведущих юридических научных и образовательных школ Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына и Саратовской государственной юридической академии.

Московский финансовый университет при Правительстве Российской Федерации представила Г.Ф. Ручкина – руководитель Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации представили и выступили с докладами Е.А. Галиновская – заведующий отделом природоресурсного законодательства ИЗИСП, кандидат юридических наук, Н.М. Бевеликова – заведующая отделом восточноазиатских правовых исследований ИЗИСП, кандидат юридических наук и М.В. Пономарев – научный сотрудник отдела экологического законодательства ФГНИИУ ИЗИСП.

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина представил В.К. Быковский – ведущий научный сотрудник Центра экономико–правовых проблем евразийской интеграции “Института проблем безопасности СНГ”, доцент кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО.

Междисциплинарный комплексный подход в регулировании земельно-экологических отношений был рассмотрен в докладах С.Ф. Афанасьева – заведующего кафедрой

арбитражного процесса СГЮА, доктора юридических наук, профессора и А.Н. Ермакова кандидата юридических наук, доцента кафедры арбитражного процесса СГЮА.

С докладом выступили представители CenterraGold O. Медоева и Ж. Дуйшоналиев

Участниками дискуссии выступили А. Ерасов - руководитель группы разрешения налоговых споров международной юридической фирмы Goltsblat VIP, адвокат, Адвокатской палаты г. Москва; А.Ж. Жэналева - кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой уголовного права и процесса Юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына; К.А. Джусупбекова - судья Иссык-Кульского района Иссык-Кульской области; С.Г. Колесниченко - кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Кыргызско-Российского Славянского университета; Б. Есенгулова - доцент программы "Международное и бизнес право" Американского университета в Центральной Азии; О. Коваленко подполковник Академии МВД им. Алиева, Н. Коршунова доцент кафедры социологии РХТУ им. Д.И. Менделеева и А. Шейшеканова преподаватель кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета КНУ им. Баласагына.

Также участниками конференции были студенты образовательных школ Кыргызской Республики и Российской Федерации: З. Шавеева и Н. Тузко студенты Института юстиции СГЮА г. Саратов; С. Петухов студент 2 курса Московского Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; В. Жаткина студентка 2 курса юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова г. Москва; студенты 3 курса юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына Д. Кадырова, Р. Турдубаев, А. Сатыбалдиева и Т. Жамакеев.

Представители делегации из России выразили особую признательность организаторам и модераторам научного мероприятия Б.К. Оторовой и А.А. Кадырову, ученым и молодым юристам от имени ректора СГЮА профессора С.Б. Суровава и председателя Общественного совета при Министерстве образования Саратовской области С. Саратовского. Многими участниками конференции выражалось мнение о том, что проведение подобных мероприятий способствует сохранению и развитию научных и образовательных связей между ведущими юридическими вузами и учреждениями Кыргызской Республики и Российской Федерации.

Резолюция
международной научно-практической конференции
«Гармонизация и унификация экологического законодательства в рамках правового
пространства ЕАЭС»

Учитывая необходимость обеспечения экологической безопасности на всей территории ЕАЭС;

Осознавая тот факт, что разработка и утверждение для стран ЕАЭС единых правил, стандартов и требований должна проводиться совместно с представителями всех стран ЕАЭС;

Участники конференции приняли настоящую резолюцию:

- на базе Центра эколого-правовых исследований юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына сформировать состав экспертов;
- выработать единую Стратегию унификации экологического законодательства стран ЕАЭС;
- рекомендовать создать на базе комиссии ЕАЭС Информационный ресурсный центр по всем химическим конвенциям;
- предложить ЕАЭС участвовать как наблюдатели, а потом и как сторона в работе химических конвенций;
- унифицировать законодательство стран ЕАЭС о расширенной ответственности производителей и поставщиков;
- начать работу по гармонизации экономических механизмов снижения отходов производства и потребления;
- экспертам Центра эколого-правовых исследований принимать участие по лобби внесения изменений в документы по техническому регулированию и «анализ рисков», согласно приложению 9 договора о ЕАЭС;
- выработать единый принцип информирования и регулирования на всем пространстве ЕАЭС по маркировке – в соответствии с Картахенским Протоколом по биобезопасности;
- разработать правовые механизмы по отслеживанию и перемещению объектов животного мира внутри территории ЕАЭС по Конвенции СИТЕС
- направить принятую резолюцию парламентам и правительствам стран ЕАЭС.

Иссык-Куль 2017

Кадыров А. А.
КНУ им. Ж. Баласагына, Бишкек
Kadyrov A. A.
KNU them. J. Balasagyna, Bishkek
kadyrovazamat@inbox.ru

О водных правоотношениях

Суу укуктук мамилелери жөнүндө

About water legal relations

Аннотация: макала суу мамилелери, лимиттерди жана суу мамилелери, суу объектилерин жана суу ресурстарын менчикке, суу мамилелери субъекттик курамынын субъекттеринин коомдук контролдоо механизмин укуктук жөнгө салуунун көйгөйү менен иштеген.

Аннотация: в статье рассматривается проблема правового регулирования водных отношений, пределы и механизм публичного контроля над субъектами водных правоотношений, право собственности на водные объекты и водные ресурсы, субъектный состав участников водных правоотношений.

Annotation: The article deals with the problem of legal regulation of water relations, the limits and mechanism of public control over subjects of water legal relations, the ownership of water objects and water resources, the subject composition of participants in water legal relations

Негизги сөздөр: суу мамилелери, суу мамилелеринин субъектери, Кыргызстандагы сууга болгон менчик укугу, суу пайдалануучулар.

Ключевые слова: водные правоотношения, субъекты водных правоотношений, право собственности на воды в Кыргызстане, водопользователи.

Keywords: water legal relations, subjects of water legal relations, ownership of water in Kyrgyzstan, water users.

Следуя постулатам теории права, можно кратко определить правоотношения как урегулированные правом и находящиеся под охраной государства общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей взаимно корреспондирующих друг другу юридических прав и обязанностей [1, с. 515].

Одной из целей данного исследования является определение того насколько, на сегодняшний день, водные отношения нуждаются в правовом опосредования. Затем необходимо выяснить, какого качества стали водные правоотношения после приобретения юридической оболочки, существует ли необходимость в его совершенствовании.

Водные отношения существовали и существуют не только в рамках права, ведь в обществе кроме правовых есть также экономические, политические, моральные, духовные, культурные и другие отношения. В свою очередь, право – особый, официальный, государственный регулятор общественных отношений и по сравнению с другими социальными регуляторами право – наиболее эффективный, властно-принудительный регулятор.

«Право само по себе ничего не создает, а только санкционирует общественные отношения. ...Законодательство всего лишь протоколирует, выражает экономические потребности» [2, с. 112].

В юридической литературе рассматривается *водная и или ирригационная теория* происхождения государства и права, суть которой сводится к тому, что главной первопричиной возникновения государства в Древнем Египте стала необходимость и жизненная важность проведения в столь засушливом регионе ирригационных работ.

В силу того, что автором, ирригационный фактор сыграл, по мнению авторов, в процессе возникновения и становления государства в Древнем Египте и прилегающих к нему странах главенствующую роль, данную теорию происхождения государства называли ирригационной теорией [3, с. 52,53].

В случае регулирования водных отношений на современном этапе мы бы добавили наряду с экономическими, еще и экологические потребности или ограничение экономических потребностей.

Социальная необходимость в урегулировании водных отношений правом, а равно санкционированных государством, сегодня назрела не только в Кыргызстане, но и в мировом сообществе в целом.

В Кыргызстане на это есть ряд причин. Во-первых, редакция Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года отменила частную собственность на природные ресурсы, в том числе на водные ресурсы, а статья 4 Водного Кодекса КР устанавливает, что водные ресурсы и земли водного фонда, занятые водными объектами или государственными ирригационными, дренажными системами и водохозяйственными сооружениями, являются исключительной собственностью государства. Правоотношения – следствие действия государственного института, его законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Водные ресурсы являются в соответствии со статьей 12 Конституции КР основой жизнедеятельности народа и находятся под особой охраной государства. Думается, закрепление в законодательстве исключительной собственности государства на водные ресурсы, было сделано в целях осуществления эффективного контроля рационального использования вод. Соответственно, всю полноту ответственности за обеспечение народа его населяющего водными ресурсами берет на себя государство, и государство же несет ответственность за качество и эффективность правовых норм, поскольку только оно полномочно принимать их.

Во-вторых, такие факторы, как негативное воздействие на воды, ограниченные запасы водных ресурсов, износ водохозяйственных сооружений, отсутствие в государственном бюджете финансовых средств на содержание водных объектов и водохозяйственных сооружений принадлежащих на праве собственности государству, увеличивающееся количество стихийных бедствий, побуждает государство принимать новые правовые нормы, тем самым все более облекая в юридическую оболочку водные отношения.

В-третьих, в новейшей истории Кыргызстана с обретением независимости и суверенитета, в Конституции Кыргызской Республики в редакции от 5 мая 1993 года в статье 35 впервые было закреплено право граждан Кыргызской Республики на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду и право на возмещение ущерба причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования. В целях правового обеспечения указанного права государству необходимо было скорректировать водное законодательство в части охраны вод как компонента окружающей среды, а не только как экономической категории. В-четвертых, водные отношения возникают и развиваются динамично, и отсутствие правовых механизмов может породить новые проблемы и усугубить старые не только в сфере водных, но и в смежных с водными лесных, горных, фаунистических, воздухоохранительных и др. отношениях.

Раскрыть содержание водных правоотношений представляется возможным только на основе и с помощью науки теории государства и права. По авторитетному мнению А.Б. Венгерова содержательная сторона правоотношений сводится к тому, что в правоотношении всегда можно выделить четыре взаимодействующих элемента: субъект правоотношения, объект правоотношения, субъективное право, юридическую обязанность [4, с. 458].

этом с ним согласны большинство других ученых-юристов [5, с. 512]. Право превращает участника общественных отношений в субъект правоотношений. Рассмотрим,

что из себя представляет субъект водных правоотношений. По современным теоретическим воззрениям такими субъектами могут быть физические лица (индивиды) и организационно оформленное коллективное образование. К физическим лицам относятся граждане, лица без гражданства, иностранные граждане.

К организациям относятся юридические лица, некоторые иные коллективные образования, само государство в целом.

В Водном Кодексе КР указываются такие субъекты водных правоотношений как:

Водопользователи – юридические или физические лица Кыргызской Республики, а также иностранные физические и юридические лица, в том числе лица без гражданства;

Государственная водная администрация – специально созданный государственный орган по управлению водными ресурсами Кыргызской Республики; государственный орган по гидрометеорологии – специально уполномоченный государственный орган, принимающий участие в подготовке информационных систем по воде, мониторингу водных ресурсов и государственному водному кадастру;

Государственный орган по гидрогеологии – специально уполномоченный государственный орган, принимающий участие в согласовании разрешений на использование подземных вод и бурение скважин на воду, выдаче лицензий на осуществление профессиональной деятельности по бурению; государственный орган по охране окружающей среды – специально уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды; государственный орган по чрезвычайным ситуациям – специально уполномоченный государственный орган, принимающий участие в подготовке, обновлении и осуществлении планов на случай наводнений, схода селей и оползней;

Государственный санитарно-эпидемиологический орган – специально уполномоченный государственный орган, обеспечивающий определение пригодности воды для хозяйственного, питьевого и бытового водопользования, утверждение стандартов вод в водных объектах; орган местной государственной администрации – государственный орган исполнительной власти на территории области или района;

Поставщик воды – территориальный орган государственной водной администрации или любое другое юридическое лицо, ответственное за эксплуатацию и техническое обслуживание ирригационной системы, забирающее и транспортирующее воду для подачи ассоциациям водопользователей или другому лицу на основе контракта на поставку воды; Ответственное лицо – означает лицо, которое:

- сбросило загрязняющие вещества или отходы в водный объект, водохозяйственное сооружение или земли водного фонда;

сбросило загрязняющие вещества или отходы в места, откуда они, по заключению государственного органа по охране окружающей среды, могут попасть в водный объект, водохозяйственное сооружение или земли водного фонда. Стоит различать субъектов правоотношений среди физических лиц в связи с тем, что категории этих субъектов могут иметь разные по объему и содержанию прав и разные обязанности.

статья 2 ВК КР определяет водопользователями всех физических и юридических лиц, независимо от того, предоставлено им такое право от имени государства или нет, а в содержании других статей Кодекса используется термин «владелец разрешения». - статусом водопользователей должны быть наделены только те физические и юридические лица, которым в соответствующем закону порядке предоставлено право водопользования. Правовые отношения должны отличаться индивидуализированностью субъектов, строгой определенностью их взаимного поведения, персонификацией прав и обязанностей.

тот вывод должен найти свое отражение в отраслевом водном законодательстве. Всех других физических и юридических лиц нужно отнести к категории водопотребителей. картина вырисовывается ясная – отделив водопользователей от водопотребителей вырисовывается гражданско-правовая природа термина «физическое лицо». -первичные водопользователи получают от государства разрешения на различные

виды водопользования в целях осуществления предпринимательской деятельности. Что касается юридических лиц-субъектов водных правоотношений, то здесь, как нам кажется, имеется ряд существенных моментов, которые требуют ясности. В статье 2 ВК КР раскрытие своего понятийного аппарата начинается с термина «ассоциация водопользователей» - общественное объединение, учрежденное для обеспечения поливной водой сельскохозяйственных товаропроизводителей. Получается, Кодекс ограничивает сельскохозяйственных товаропроизводителей в выборе организационно-правовой формы. Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях водопользователей) и союзах ассоциаций водопользователей от 15 марта 2002 года дает определение, что объединение (ассоциация водопользователей) (далее АВП) – это организация, созданная самими водопользователями. АВП учреждается как некоммерческая организация, действующая в общественных интересах с целью эксплуатации и содержания определенной ирригации и содержания определенной ирригационной системы, для обеспечения оросительной водой собственников и пользователей земель сельскохозяйственного назначения. В то же время в стране функционируют объединения потребителей питьевой воды, общества охотников и рыболовов и др. По каким причинам в ВК КР не дается определений юридических лиц несельскохозяйственного направления? В Водном Кодексе не очерчен круг участников водных отношений, более того, среди указанных в понятийном аппарате статьи 2 ВК КР государственных органов власти отсутствует, в частности, Министерство сельского хозяйства.

Согласно Положению «О порядке предоставления в пользование естественных и искусственных водоемов в Кыргызской Республике для целей рыбоводства, рыболовства и рыбозаведения» (Утверждено Постановлением Правительства от 07.09.2009г. №561) именно Департамент рыбного хозяйства в составе Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации полномочен выдавать разрешения на водопользование для целей рыбоводства, рыболовства и рыбозаведения.

Не указывается государственная инспекция водного транспорта Министерства транспорта и коммуникаций. Значит, раз это ведомство не прописано в главном нормативном правовом акте – Водном Кодексе, то Постановление Правительства, наделившее полномочиями данный государственный орган не имеет юридической силы? Думается, нецелесообразно прямо указывать и перечислять в ВК КР названия государственных органов правомочных осуществлять те или иные действия в сфере водных отношений.

Здесь отечественному законодателю нужно последовать примеру российского Водного Кодекса. В ВК РФ есть статья 7 в которой указывается, что все государственные органы власти выступают от имени Российской Федерации как участника водных отношений. Полномочия конкретных органов государственной власти устанавливаются иными подзаконными нормативными актами. Все указанные и не указанные в Водном Кодексе государственные органы власти наделены правами юридического лица в соответствии с Положениями о них утверждаемыми Правительством Российской Федерации. Не указаны как участники водных отношений органы местного самоуправления, хотя они законодательно уполномочены осуществлять контроль в сфере охраны окружающей среды, предоставлять в собственность и в пользование земельные участки для различных целей и т.д. Возможно, настало время и появились для этого предпосылки, чтобы включить в число субъектов водных правоотношений *международные организации и иностранные государства*. Основанием для этого является заключение Кыргызской Республикой ряда международных соглашений, в том числе с Российской Федерацией по строительству Камбаратинской ГЭС, с Всемирным банком, с Азиатским Банком Развития в области водных отношений. На основе заключенных Соглашений у иностранных государств и международных организаций появляется субъективное право. А что такое субъективное право?

Это неотъемлемый элемент структуры правоотношения и предоставляемая и охраняемая государством мера возможного (дозволенного) поведения лица по удовлетворению своих законных интересов, предусмотренных объективным правом [6, с.112].

Указанные договора и соглашения являются составной частью водного законодательства и порождают для их участников субъективные юридические права и юридические обязанности на водные объекты и водные ресурсы как объект правоотношений, а в субъектах водных правоотношений (водопользователях) иностранные государства и международные организации не числятся.

При этом, в теории права, при нарушении правовых предписаний предполагается возможность *государственного* принуждения, а если при этом, стороной по договору является само государство-нарушитель взятых на себя обязательств? Поэтому, среди характерных черт правоотношений правильнее выделять возможность не государственного принуждения, а законного принуждения. Речь идет о применении международно-правовых норм для привлечения субъектов водных правоотношений к мерам законного принуждения.

К юридическим обязательствам вытекающим из международных соглашений в сфере водного права, участниками которых выступает как Кыргызская Республика, так и иностранные государства и международные организации, меры внутригосударственного принуждения могут быть приемлемы лишь отчасти. Доказательством тому, к примеру, служит действующий Закон Кыргызской Республики «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики» от 23 июля 2001 года №76. Основными целями данного закона являются сохранение, защита и развитие водного фонда Кыргызской Республики, являющегося одним из главных источников водоснабжения стран Центральной Азии, а также регулирование и регламентация принципов предоставления водных ресурсов Кыргызской Республики заинтересованным суверенным государствам на разумной и взаимовыгодной основе с учетом рыночных экономических отношений. Статья 3 Закона устанавливает основные принципы сотрудничества в сфере межгосударственных водных отношений. Одними из принципов является право Кыргызской Республики, осуществляющей регулирование стока своих рек и подачу воды *государствам-водопользователям на возмещение* расходов и ущерба, затраченных на строительство, реконструкцию и эксплуатацию водохозяйственных сооружений межгосударственного значения; взаимодействие Кыргызской Республики с сопредельными и другими заинтересованными государствами при разработке, инвестировании и совместной реализации программ и проектов на рыночной экономической основе.

Статья 4 и статья 7 указанного закона закладывают возможность учреждения временных совместных межгосударственных комиссий по регулированию водных отношений и урегулированию споров в данной сфере. Отдельно стоит обратить внимание на принятый в прошлом, такой правовой акт в системе источников водного права, как Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о строительстве Камбаратинской ГЭС-1 от 3 февраля 2009 года (в последующем было денонсировано по обоюдному согласию сторон).

В свою очередь, это Соглашение было подписано на основе ранее подписанного Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о развитии сотрудничества в области электроэнергетики от 9 октября 2008 года. По Соглашению о строительстве ГЭС, Россия обязуется обеспечить привлечение на цели строительства ГЭС средств в сумме 1,7 миллиардов долларов США в виде кредитных ресурсов предоставляемых создаваемому совместному акционерному обществу.

Статья 6 Соглашения возлагает на Кыргызскую Республику обязанность содействовать в части выделения земельных участков и соответствующих

разрешительных документов, лицензий, необходимых для реализации Проекта, а также обеспечивает применение действующих на момент подписания настоящего Соглашения экологических требований к Проекту.

Статья 7 Соглашения закрепляет норму о том, что ухудшение условий налогообложения создаваемого Сторонами Общества и его подрядных организаций не будут касаться на период возврата средств, инвестированных в реализацию Проекта. Условия Соглашения возлагают на Россию как иностранное государство, и на Кыргызстан субъективные права и юридические обязанности, которые составляют предмет водного права. Заключение Соглашения подразумевает наличие интереса у обеих сторон.

Одно из смысловых значений понятия интерес подразумевает извлечение пользы, выгоды [7, с. 245].

Извлечение пользы может быть достигнуто посредством применения правовых норм по рациональному использованию и охране вод. Объект правоотношения – река (Нарын) – водный объект – объект регулирования водных отношений. Как сообщил на заседании Правительства, в бытность премьер-министром Кыргызской Республики Алмазбек Атамбаев, российская компания «РусГидро» с 1 мая 2011 года начала строительные работы по возведению ГЭС на реке Нарын [8].

Реализация субъективных прав и соблюдение юридических обязанностей Сторонами по Соглашению достигается путем применения норм водного права. Однозначно следует признать Кыргызскую Республику и иностранные государства водопользователями – специальными субъектами водных правоотношений. На основе того, что у Сторон по Соглашению явно выражен материальный или экономический интерес, можно сделать теоретический вывод, подтверждающий позицию ряда как отечественных, так и российских ученых относительно того, что в предмет регулирования экологического права не входит регулирование отношений по рациональному использованию природных ресурсов и обосновывает необходимость существования самостоятельной отрасли права – водного права.

Касательно международных организаций, можно указать на Кредитное Соглашение от 01.09.2000 года и Грантовое Соглашение от 24 ноября 2008 года между Кыргызской Республикой и Азиатским Банком Развития, по которым Кыргызстану было выделено более 30 миллионов долларов США в целях строительства и реконструкций систем сельского водоснабжения.

По условиям Соглашения государственные органы власти должны предоставить участки земель водного фонда, и возможно из других категорий земель для строительства и реконструкции водохозяйственных сооружений. По соглашению, как и по закону, у иностранных государств и международных организаций появляются субъективные права и юридические обязанности, объектом правоотношений выступают водные ресурсы, водные объекты и участки земель водного фонда. Сами они превращаются в субъектов водных правоотношений, так как являются участниками водных отношений, т.е. отношений по рациональному использованию водных ресурсов и их охране.

Соответственно в водных правоотношениях надо расширять субъектный состав и дополнить его *иностранными государствами и международными организациями*, а в теории права закрепить термин «мера правомерного или законного принуждения» вместо термина «государственного принуждения». Целесообразным считаем то, что необходимо указать Кыргызскую Республику в целом как субъекта водных правоотношений, потому как от ее имени вступают в водные правоотношения ряд государственных органов исполнительной власти, которые указаны в Водном Кодексе. К тому же в водные правоотношения могут вступать и другие государственные органы общей и специальной компетенции в сфере регулирования водных отношений. Согласны с мнением о том, что содержание субъективного водного права включает, по крайней мере, три правомочия: право на фактические действия, право требования от обязанной стороны исполнить свои обязанности, право притязания (право на защиту) [9, с. 395-397].

ти полномочия всецело появляются у иностранных государств и международных организаций в рамках заключенных ими договоров и соглашений с Кыргызской Республикой. Что касается органов государственной власти в сфере регулирования водных отношений, то их надо выделять в отдельную категорию юридических лиц-субъектов водных правоотношений, которые должны стоять на страже публичного интереса, вступая при этом не только в публично-правовые, но и в частно-правовые отношения.

В российской юридической науке данная позиция находит отражение [10, с. 22-26]. Определив категорию, роль и место юридических лиц публичного водного права можно решить еще одну проблему – пределы и границы действия императивных норм в регулировании договорных отношений в водном праве. Определить границы возможно разработкой Типовых договоров водопользования для различных целей, закрепленных в Водном Кодексе Кыргызской Республики.

В водном законодательстве в качестве юридических лиц-субъектов водных правоотношений признаются объединения (ассоциации) водопользователей и сельские общественные объединения потребителей питьевой воды. Обе эти коллективные образования относятся к категории юридических лиц- некоммерческих организаций, действующих в общественных интересах с целью эксплуатации и содержания водохозяйственных сооружений сельскохозяйственного, питьевого и хозяйственно-бытового использования. Деятельность первых регулируется специальным законом Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» [11] от 15 марта 2002 года, а во-вторых, общим для всех некоммерческих организаций законом от 15 октября 1999г. №111 «О некоммерческих организациях» [12, с. 102].

Закон «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» отличается своей спецификой. Он направлен на регулирование отношений по рациональному использованию вод оросительного назначения собственниками и пользователями земель сельскохозяйственного назначения. Согласно данному закону членом ассоциации водопользователей (далее АВП) может быть физическое или юридическое лицо, владеющее земельным участком сельскохозяйственного назначения, расположенным внутри зоны обслуживания АВП или имеющее право пользования данным земельным участком на срок более трех лет. Этот Закон определяет внутреннюю структуру взаимоотношений членов АВП.

Одной из особенностей данного закона является то, что членам АВП дается право выбора в отношении количества голосов, которыми они могут наделяться в зависимости:

а) один член – один голос;

б) в зависимости от размера земельного участка увеличивается количество голосов одного члена;

в) количество голосов зависит пропорционально вкладу в виде процентов, исчисляемых от общей суммы платежей, уплачиваемых в ассоциацию за предыдущий год. Данный Закон, определяя субъективные права и юридические обязанности членов АВП на оросительное использование вод, является дополнением к Земельному Кодексу Кыргызской Республики, который в статье 3 устанавливает приоритет земель сельскохозяйственного назначения как один из принципов земельного законодательства. В свою очередь, регулирование отношений сельскохозяйственного водопользования невозможно без применения источников земельного права.

В науке водного права, на определенном этапе, применялся термин «земельно-водные правоотношения» [13, с. 58].

По выражению Д.О. Сивакова между отраслями земельного и водного законодательства нет непреодолимой «стены», которая мешала бы им развиваться и взаимно обогащаться [14, с. 28].

ет ее и между другими смежными отраслями права и законодательства. Анализируя содержание вышеуказанного закона, приходим к выводу о том, что, во-первых, необходимо зафиксировать в Законе Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях водопользователей), что ассоциации создаются только по территориальному признаку, а не по гидрогеографическому, так как по гидрогеографическому признаку не все водопользователи на землях сельскохозяйственного назначения будут охвачены в состав ассоциаций. Во-вторых, деятельность АВП по оказанию услуг по поставке поливной воды должна быть освобождена от НДС, так как данная деятельность связана с землей и производством сельхозпродукции для населения страны.

та стратегическая функция, поэтому необходимо внести изменения в налоговое законодательство республики. В-третьих, статья 11 Закона «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» устанавливает, что право выйти из АВП не может быть осуществлено до конца оросительного сезона. По нашему мнению, этапостановка вопроса неправильная. Нужно зафиксировать в законе норму о том, что члены АВП имеют право в любое время выйти из состава АВП. Вместе с тем, устранив недостатки по содержанию закона, проблема рационального землепользования и водопользования не решится. В Постановлении Правительства КР от 03.12.1999г. «О состоянии и использовании ирригационного фонда Кыргызской республики» отмечалось, что все имеющиеся 209 насосных станций и 1408 скважин нуждаются в замене или в капитальном ремонте, а в Постановлении Правительства от 19.09.2007 года №417 «О списании безнадежной задолженности водопользователей за услуги по подаче воды перед районными управлениями водного хозяйства» было принято списать задолженность за подачу оросительной воды в сумме 8395800 сомов (порядка 5 миллионов рос. рублей) за 2000-2004гг. с большинства ассоциаций водопользователей. Парадокс заключается в том, что в настоящее время в республике не используется почти пятая часть земель, дававших в недалеком прошлом нормальные урожаи. И это при том, что пашня занимает только 1,2 млн. га или 6% территории страны, орошаемых земель еще меньше – 950 тыс. га. Таким образом, на душу населения у нас приходится около 20 соток, в южных областях – 10 соток пашни [15, с. 8].

Из тех земель, которые не были предоставлены в частную собственность крестьянам, сформировался Фонд перераспределения сельхозугодий, которые в свою очередь, были переданы в ведение органов местного самоуправления с тем, чтобы путем сдачи их в аренду они могли решать социальные нужды на селе. В настоящее время сегодня оказалась невостребованной почти треть всех земель – 93,5 тыс. га. Как пояснили в Минсельхозе, из-за разрушения оросительной системы и отсутствия насосов четвертая часть орошаемых земель теперь относится к жестким богарам, каменистым, заболоченным, засоренным и засоленным почвам. Губернаторы северных областей предлагали формально-юридический подход в решении проблемы. Они предлагали просто вывести неиспользуемые земли из категории пашни, ссылаясь в том числе, на плохую ирригационную сеть. Особенно много неиспользуемых земель в Чуйской и Иссык-Кульской областях. В Панфиловском районе Чуйской области из-за болотистости в советское время была проведена большая работа по созданию дренажной системы. Сейчас даже дрены должным образом не поддерживаются. Академик Джамин Акималиев, долгие годы проработавший директором Института земледелия ставит резонный вопрос: каковы практические результаты реализации проекта Всемирного Банка «О реабилитации оросительных систем в Кыргызстане», на который было выделено 40 млн. долларов США? [16, с. 8].

свою очередь, зададимся мы вопросом, смогут ли правовые заслоны преградить путь трансформации земель более ценных сельхозугодий в менее ценные или другие категории земель. На сегодняшний день действует Закон Кыргызской Республики «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий от 31 июля 2009 года №257 [17].

Особенность данного закона состоит в том, что мораторий введен без указания срока. На наш взгляд, следовало бы ввести запрет на перевод орошаемой пашни на постоянной основе в Земельный Кодекс КР.

Согласно кредитному Соглашению между Правительством Кыргызской Республики и Азиатским Банком Развития в 2001-2006 годах был реализован проект «Предоставление инфраструктурных услуг на уровне населенных пунктов». Это соглашение породило еще одного специального субъекта водных правоотношений относящегося к категории юридических лиц – сельское общественное объединение потребителей питьевой воды (далее СООППВ). Одним из условий Соглашения было то, что системы сельского водоснабжения построенные и реконструированные в результате работы проекта будут переданы на баланс общественных объединений – СООППВ.

Международные организации не вполне доверяют государственным органам власти на местах. Основанием для этого послужило обращение Кыргызской Республики к Азиатскому Банку Развития за предоставлением дополнительного Гранта в целях финансирования возросших издержек и изменения условий первоначального Кредитного Соглашения от 01.09.2000 года. Исполнительным агентством первоначального проекта было Министерство сельского и водного хозяйства КР, которое не смогло освоить средства в сумме 27289000 тысяч долларов США в полной мере. Азиатский Банк Развития выделил по Грантовому Соглашению дополнительно еще 30 000 000 миллионов долларов США.

В соответствии с пунктом 2 Приложения 1 Грантового Соглашения, одним из условий предоставления финансовых средств было предоставление технического оборудования и систем сельского водоснабжения в собственность СООППВ, а также предоставление и организация программ обучения и наращивания потенциала для сотрудников Департамента сельского водоснабжения при Министерстве сельского и водного хозяйства на тот период, органов местного самоуправления и СООППВ. Пункт 3 предполагал завершение проекта к 31 декабря 2012 года.

К примеру, согласно кредитному соглашению от 2000 года в 52 селах Чуйской области было реализовано 32 подпроекта на сумму более 152 млн. сомов (100 млн. рублей). Однако при реализации проекта были допущены серьезные недостатки как при проектировании и строительстве объектов, так и в проведении мобилизационной работы с населением.

Согласно Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 28 декабря 2001 года №828 «О передаче систем сельского водоснабжения (кроме районных центров) в собственность сельским общественным объединениям потребителей питьевой воды и их последующей эксплуатации» органы местного самоуправления должны были безвозмездно передать все объекты водоснабжения на баланс СООППВ. Однако не везде это было сделано, так глубинные скважины обеспечивающие водой села Кара-Жигач, Кок-Жар были приватизированы и исключены из локальных водопроводных систем, что отрицательно сказалось на водоснабжении этих сел.

Одним из основных направлений усилий в 2006-2008 годах была работа по организационному развитию и повышению устойчивости СООППВ. Была укреплена организационная структура всех СООППВ, избраны правление и рабочие органы СООППВ, восстановлен учет, проведены тренинг, по расчету тарифа и определению качества питьевой воды, мероприятия по социальной мобилизации населения [18].

Основной проблемой является собираемость 5% части кредита местными сообществами по условиям соглашения с Азиатским Банком Развития от 1 сентября 2000 года. Как пишет Н. Муллакельдиев, бывший директор Департамента сельского водоснабжения при министерстве сельского и водного хозяйства и перерабатывающей промышленности КР, значительным организующим фактором явилось создание районных ассоциаций сельских общественных объединений потребителей питьевой воды (СООППВ) [19].

В настоящее время созданы и зарегистрированы в органах юстиции ассоциации СООППВ в семи из девяти районов Чуйской области. Во исполнение Постановления Правительства Кыргызской Республики от 29 июня 2004 года «Об обеспечении возврата некоторых кредитов, выделенных международными финансовыми институтами и рекредитованных Правительством Кыргызской Республики» Чуйская областная государственная администрация должна оказать содействие в мобилизации айыльных округов, которые являются гарантами возврата 5% части кредита, в решении данной проблемы.

Возврат пятипроцентной части кредита местными сообществами стал головной болью для государственных и муниципальных органов власти. Многие СООППВ до сих пор не могут рассчитаться по долгам перед международными организациями, более того, некоторые из них не в состоянии содержать переданные на их баланс водохозяйственные сооружения. Остро встал вопрос о целесообразности нахождения в собственности СООППВ т.е. общественных объединений водохозяйственных сооружений. Согласно гражданскому законодательству республики СООППВ могут владеть, пользоваться и распоряжаться системами сельского водоснабжения по своему усмотрению.

ышеуказанное Постановление Правительства от 28.12.2001г. № 828 явилось правоустанавливающим документом для СООППВ, который утвердили государственные органы власти своим совместным приказом и выдали всем СООППВ правоудостоверяющие документы. На сегодняшний день насчитывается примерно 600 СООППВ по республике. Законы КР «О государственной регистрации юридических лиц» и «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» признают за СООППВ право частной собственности на системы сельского водоснабжения и государство должно защищать это их право.

С другой стороны, СООППВ не справляются с содержанием систем сельского водоснабжения, и Правительство принимает Постановление от 02.02.2010 года №59 «О передаче систем сельского водоснабжения с баланса СООППВ на баланс органов местного самоуправления». Постановление признает утратившим силу предыдущее Постановление Правительства от 28.12.2001года.

Насколько правомерно принятие данного Постановления? Пункт 1 данного Постановления Правительства *рекомендует* передать с баланса СООППВ на баланс сельских и поселковых управ объекты водоснабжения. Своим Постановлением рекомендательного характера, Правительство признает, что на этом заканчиваются пределы действия императивных норм в регулировании водных отношений. Если не будет добровольного волеизъявления со стороны СООППВ, то в рамках закона «забрать» обратно объекты водоснабжения будет сложно, потому как начинают действовать частно-правовые нормы в водных правоотношениях. Может здесь и проходит та жежевая черта между публичным и частным правом и разграничение публичных и частных отношений в водном праве, которую давно пытаются найти в среде ученых-юристов? [20, с. 9].

Статья 84 Водного Кодекса КР устанавливает, что ирригационные, дренажные системы и водохозяйственные сооружения могут находиться только в государственной и частной собственности. О муниципальной собственности, а равно как и об органах местного самоуправления как субъектах водных правоотношений в ВК КР вообще не упоминается. Анализируя создавшуюся ситуацию, можно сделать вывод, что надо заложить в Водный Кодекс КР нормы, которые определяли бы роль и статус органов местного самоуправления, их субъективные права и юридические обязанности, как в отношениях с государством и его органами, так и с водопользователями и водопотребителями.

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Земельного Кодекса КР, земли в границах сельского округа, поселка, города являются муниципальной собственностью, кроме земель, находящихся в государственной и частной собственности, а статья 14 относит к

прерогативе органов местного самоуправления ряд полномочий в сфере предоставления земель в собственность и осуществления контроля за использованием и охраной земель.

Есть уверенность в том, что на местах, исполнительно-распорядительные органы местных сообществ эффективнее будут осуществлять контроль по рациональному использованию как земель, так и вод, чем это делают государственные органы власти.

Литература

1. Матузов Н.И. Теория государства и права. Курс лекций. М., 2003. Ст. 515
2. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.2. Ст. 208; Т. 4. Ст. 112
3. Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы. Ст. 52,53.
4. Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник. М., 2009. Ст.458.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Курс лекций. М., 2003 Ст.512; Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. М., 2008.
6. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. М., 2008.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1961. Ст.245.
8. Общественно-правовая газ. «Дело №» от 4 мая 2011г. №16
9. Мицкевич А.В. Правовые отношения. Теория государства и права: курс лекций. Под ред. Марченко М.Н. М., 1996. Ст. 395-397.
10. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. Журнал российского права. 2005. №5. Ст.16-26; Он же. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права. Государство и право. 2006. №5 Ст.22-26.
11. Журнал «Нормативные акты Кыргызской Республики» №7 2006г. Ведомости Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики №2 2000г. Ст.102.
12. Ведомости Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики №2 2000г. Ст.102.
13. Илебаев У.И. Правовой режим орошаемых земель в Киргизской ССР в современный период. Фрунзе. 1966. Ст.58.
14. Сиваков Д.О. О правовом регулировании водно-земельных отношений. Российское право 2002. №1; Он же. Водное право. Учебно-практическое пособие. М., 2009. Ст.28.
15. Акималиев Дж. Брошенные земли? Газета Общественный рейтинг. От 14.10.2004г. №39 Ст.8.
16. Акималиев Дж. Брошенные земли? Газета Общественный рейтинг. От 14.10.2004г. №39. Ст.8.
17. Журнал Нормативные акты Кыргызской Республики от 31.08.2009г. №35.
18. Кудайбергенов Т. Чистая вода – источник здоровой жизни. Газета АгроВести от 07.10.2009г. №10.
19. Н Муллакельдиев, О. Исыкеев. Итоги реализации проекта. Газета АгроВести от 07.10.2009г. №10.
20. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. По изд. 1907 г. М., 1995. Ст.9; Калиниченко Т.Г. Формирование и развитие водного права России (публичные и частно-правовые аспекты). М., 2010.

Абанина Е.Н.
Саратовская государственная юридическая академия
г. Саратов, Россия
Abanina E.N.
Saratov State Law Academy
Saratov
elena-abanina@yandex.ru

Некоторые аспекты правового регулирования лесных отношений в России и Кыргызстане

Россия жана Кыргызстандагы токой мамилелерин укуктук жактан жөнгө салуунун кээ бир аспектилери

Aspects of legal regulation of forest relations in Russia and Kyrgyzstan

Аннотация: макалада Кыргыз Республикасынын токой кодекси жана Россия федерациясынын токой кодекси менен жөнгө салынары жана токой укуктары жөнүндөгү маселелерге өзүнчө талдоо жүргүзүлдү (терминологиялык аппарат мыйзамдары болуп эсептелет; токой менчиги жөнүндөгү суроолор; жер-токой фонду).

Аннотация: в статье проводится анализ отдельных вопросов лесного права, урегулированных нормами Лесного кодекса Российской Федерации и Лесного кодекса Республики Кыргызстан (рассмотрены терминологические аппараты законов; вопросы о собственности на лес, земли лесного фонда).

Annotation: The article analyzes certain issues of forest law, regulated by the norms of the Forest Code of the Russian Federation and the Forest Code of the Republic of Kyrgyzstan (discussed terminological apparatus of laws, the ownership issues of the forest, forest land).

Негизги сөздөр: токой, токой кодекси, токой мыйзамдары, токойду калыбына келтирүү, токойлорду өстүрүү, жер-токой фонду.

Ключевые слова: лес, лесное законодательство, лесной кодекс, лесовосстановление, лесоразведение, земли лесного фонда.

Keywords: forest, forestry legislation, forest code, reforestation, planting, forest land.

На многочисленных конференциях, связанных с рассмотрением вопросов в области охраны окружающей среды в евразийском пространстве, речь заходит о необходимости гармонизация законодательства в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. В связи с этим интерес представляют сравнительные исследование нормативных актов как в общем экологическом праве, так и в природоресурсных отраслях законодательства. В настоящей работе представлены различные позиции законодателя в сфере регулирования лесных отношений в Российской Федерации и в Республике Кыргызстан.

Кыргызская Республика – преимущественно страна гор. Леса, в основном, представлены горными склоновыми насаждениями. Согласно результатам первой Национальной инвентаризации лесов, лесистость республики составила 1116,56 тыс. га, 5,61 %. Из них на территории Государственного лесного фонда и особо охраняемых природных территорий (ГЛФ и ООПТ) – 839,56 га, или 4,22 %, и вне территории ГЛФ и ООПТ – 277,00 га, или 1,39 %. Древесная растительность составляет 3,4 %, кустарниковая растительность – 2,21 % соответственно [1]. В соответствии с данными Межгосударственного статистического комитета СНГ [2, С. 8.] площадь лесов и покрытых лесом земель в России на 2012 год составляет 882,3 тыс. Га, что в процентном отношении от общей территории земель составляет 53%. Видимая явная разница в количественных показателях, на первый взгляд может означать, что внимание к лесам, в

том числе и правовое внимание, может быть также различным. Если мало леса – мало и внимания, или наоборот. Однако это в корне неверная позиция. Независимо от количественных показателей, качественно леса России и Кыргызстана приносят неисчислимую экологическую пользу, поэтому этот природный ресурс нуждается в эффективном правовом регулировании на территории обоих государств. Независимо от состояния лесов, их рациональное использование, охрана, защита, воспроизводство в целях устойчивого развития должны осуществляться качественно на территории любого государства.

В настоящей работе предлагаются для сравнительного исследования Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ (далее ЛК РФ) и Лесной кодекс Республики Кыргызстан от 8 июля 1999 года № 66 (далее ЛК Кыргызстана).

В очередной раз обращаем внимание на наличие в ЛК Кыргызстана, как и в Лесных кодексах других государств-членов СНГ [3], и на отсутствие в ЛК РФ терминологического аппарата.

В статье 1 ЛК Кыргызстана перечислены понятия, определения, используемые в Кодексе. Наличие такого перечня можно оценить только с положительной стороны, так как наличие понятийного аппарата способствует выработке единого подхода к содержанию текста как самого Лесного кодекса, так и иных правовых актов, входящих в систему лесного законодательства Республики Кыргызстан, и соответственно, минимизирует наличие правовых пробелов и коллизий, связанных с законодательной техникой.

Явно просматривается различный подход законодателя к ключевому понятию лесного законодательства – лес. В ЛК Кыргызстана под лесом понимается «один из основных видов растительного покрова Земли, состоящий из совокупности древесных, кустарниковых, травяных и других растений, включающий животных и микроорганизмы, биологически связанных в своем развитии и влияющих друг на друга и на внешнюю среду».

Согласно ст. 5 Лесного кодекса РФ «использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе». Согласно ФЗ «Об охране окружающей среды» «экологическая система – это объективно существующую часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией» и «природные ресурсы – это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность». То есть, исходя из отсылочных определений лес – как «экологическая система» – это единство деревьев, кустарников, вод, атмосферного воздуха, недр земли, а как «природный ресурс» – это древесина, иные недревесные ресурсы, пищевые ресурсы, место отдыха и т.д. [4, С. 165.]. Безусловно, такая формулировка не является определением. И представляется, что при регулировании вопросов использования и охраны лесов в целях единства правоприменения должно быть дано его четкое законодательное определение.

Также, в отличие от лесного законодательства ЛК Кыргызстана содержит определения иных объектов лесных отношений, трактовка которых в российском лесном праве вызывает вопросы.

Например:

– кустарник – многолетнее древесное растение, ветвящееся у самой поверхности почвы и не имеющее во взрослом состоянии главного ствола;

- лесной питомник – питомник, предназначенный для выращивания лесного посадочного материала;
- пастбища лесные – земли лесного фонда с травянистой растительностью, используемые для выпаса животных (скота) без ущерба лесному хозяйству.

В российском законодательстве также используются эти термины, например, согласно статье 260 Уголовного кодекса РФ уголовная ответственность наступает за «незаконную рубку, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере». Предметом преступления являются «лесные насаждения, а также деревья, кустарники и лианы, не отнесенные к лесным насаждениям». Однако ни Уголовный кодекс, ни Лесной кодекс не разъясняют эти понятия. Более того, в лесном законодательстве отсутствует такой объект как «лесные насаждения». Исходя из смысла ст. 16 Лесного кодекса РФ «Рубки лесных насаждений», к лесным насаждениям относятся деревья, кустарники, лианы в лесах. Иные лесные документы, в частности ГОСТ 18486-87 «Лесоводство. Термины и определения» [5], дают следующее определение лесного насаждения – это участок леса, состоящий из древостоя, а также, как правило, подроста, подлеска и живого напочвенного покрова. При этом древостой – это совокупность деревьев, подрост – древесные растения старше двух лет, способные в будущем образовать древостой, подлесок – кустарники и иные растения, не способные образовать древостой. В терминологическом словаре на официальном сайте Федерального агентства лесного хозяйства РФ содержится чуть иное определение лесных насаждений – это совокупность растений, состоящая из древостоя, а также часто подроста, подлеска и живого напочвенного покрова, объединенных однородными лесорастительными условиями и характеризующихся определенной внутренней структурой [6].

Кроме терминологической определенности (неопределенности) различен подход в лесном законодательстве наших государств к вопросам собственности на леса. В Конституции России 1993 г. Закреплено многообразие форм собственности на природные ресурсы, в соответствии с п. 2 ст. 9, они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Однако такая формулировка не подразумевает возможность нахождения леса как природного ресурса в любой форме собственности. Согласно ст. 8 ЛК РФ лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Таким образом, право собственности Российской Федерации на земли лесного фонда признано в силу закона. С другой стороны, Лесной кодекс РФ не относит все лесные участки к федеральной собственности. В соответствии с п. 2 ст. 8 ЛК РФ формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Эта конструкция не исключает права частной собственности на лесные участки, поскольку, если в соответствии со ст. 27 ЗК РФ земельные участки не изъяты из оборота и не ограничены в обороте, они могут быть объектами частной собственности [7.С. 72–79; 8, С. 77–78.]. В итоге такая завуалированность возможности нахождения лесных участков в любой форме собственности в привязке к земельному законодательству, порождает нарушения закона и мошенничества с лесными участками с целью их завладения.

В Лесном кодексе Кыргызстана следующим образом решен вопрос о собственности. В соответствии со ст. 11 ЛК Кыргызстана государственный лесной фонд находится в исключительной собственности Кыргызской Республики. Как, видим, в Лесном кодексе Кыргызстана сохранилась такая категория, как «лесной фонд», который образуется из лесов и земель, находящихся в государственной, коммунальной и частной собственности, предоставленных для нужд лесного хозяйства. Землями лесного фонда признаются земли, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предназначенные для нужд лесного хозяйства.

В составе земель лесного фонда находятся:

– лесные земли, включающие леса (покрытые лесной растительностью земли) и не покрытые лесной растительностью земли (несомкнувшиеся лесные культуры, плантации, питомники, вырубки, гари, редины, прогалины, пустыри);

– нелесные земли, образующие с лесами единый природный комплекс (сельскохозяйственные и другие земельные угодья, а также земли, на которых лес был сведен при строительстве объектов, связанных с хозяйственной деятельностью, - дороги, противопожарные разрывы, трассы линий электропередач, трубопроводы).

Также ЛК допускает частную собственность: в соответствии с конституционным положением о праве частной собственности на землю в Кыргызской Республике допускаются частные лесные угодья на условиях предоставления земельных участков в частную собственность для искусственного выращивания леса. Земельные участки предоставляются в частную собственность для целей искусственного лесоразведения из состава неиспользуемых земель. При этом в целях сохранения лесов государственного лесного фонда, предоставление земельных участков из земель государственного лесного фонда в частную собственность запрещается.

Кроме различий в регулировании вопросов собственности, следует обратить внимание в целом на процесс организации лесного хозяйства. Несмотря на небольшую площадь лесов в Кыргызской Республике леса имеют огромное значение. Они дают ценную древесную и недревесную продукцию и являются местом распространения многочисленных растений и животных. В малолесной республике важной задачей лесного хозяйства является повышение лесистости путем лесоразведения.

В статье 28 ЛК Кыргызстана закреплены основные требования, предъявляемые к ведению лесного хозяйства. Так, ведение лесного хозяйства должно обеспечить:

- сохранность лесов, охрану их от пожаров, защиту от вредителей и болезней;
- сохранение и усиление природоохранных, водорегулирующих, почвозащитных и иных полезных свойств лесов в интересах охраны здоровья людей, улучшения окружающей среды и сохранения среды обитания диких животных;
- восстановление и разведение лесов, улучшение их породного состава и качества;
- рациональное использование лесов и земель лесного фонда, повышение их продуктивности;
- повышение эффективности лесного хозяйства как приоритетной отрасли хозяйствования Кыргызской Республики на основе принципов национальной лесной политики, достижений науки, техники и передового опыта.

При этом лесохозяйственные мероприятия и лесные пользования осуществляются способами, не наносящими вреда человеку и природной среде.

В российском законодательстве ведение лесного хозяйства закреплено в статье 101 Земельного кодекса РФ в качестве цели, для которой образуются земли лесного фонда. Однако что под собой подразумевает этот вид хозяйственной деятельности не определено ни в земельном, ни в лесном законодательстве. В современном лесном законе нет упоминаний о правилах ведения лесного хозяйства, нет вообще норм о лесном хозяйстве. Исследуя иные, не законодательные источники, можно встретить следующие определения, различающиеся формулировкой мероприятий и целью его ведения:

- отрасль, занимающаяся изучением, учетом, воспроизводством лесов, охраной их от пожаров, болезней и вредителей, лесовозобновлением и лесоразведением, регулированием лесопользования, повышением продуктивности лесов [9, С. 703.];
- отрасль, примыкающая к сельскому хозяйству, связанная с очисткой и охраной лесов, лесоразведением, созданием и поддержанием заповедных зон [10];
- система мероприятий, направленных на воспроизводство и выращивание, охрану их от пожаров, вредителей и болезней, регулирование лесопользования, контроль за использованием лесных ресурсов обследования и учет лесов [11];

– организация непрерывного пользования лесом, суть которого заключается в регулировании вырубке леса, соизмеряемой с приростом леса в определенной границе лесного фонда [12, С. 27.].

В свете указанного отсутствия законодательного понятия положительно следует оценить утверждение Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы с использованием именно такого термина – «лесное хозяйство».

Таким образом, краткий анализ показал, что не смотря на общее «правовое прошлое», в настоящее время регулирование ключевых лесных вопросов в наших государствах осуществляется по-разному. Выбранные аспекты правового различия, на наш взгляд, показывают более ответственное отношение к лесным отношениям в Республике Кыргызстан, что, безусловно, следует учитывать российским законодателям.

Литература

1. Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики за 2006 – 2011 годы. Бишкек, 2012. 119 с
2. Окружающая среда в странах Содружества Независимых Государств 2012: Межгосударственный статистический комитет СНГ. М., 2013.
3. Абанина Е.Н. Некоторые аспекты правового регулирования лесных отношений в России и Казахстане: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 5 (60).
4. Боголюбов С.А., Горохов Д.Б., Минина Е.Л. и др. Реализация прав собственности на природные ресурсы. М., 2007.
5. ГОСТ 18486-87. Лесоводство. Термины и определения: утвержден Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам № 4445 от 10 декабря 1987 г. [Электронный ресурс] // Standartgost. ru — открытая база ГОСТов: сайт. URL: <http://standartgost.ru/ГОСТ%2018486-87> (дата обращения: 10.09.2017).
6. Терминологический словарь [Электронный ресурс] // Федеральное агентство лесного хозяйства РФ: сайт. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/terminology/1/45> (дата обращения: 10.09.2017).
7. Шуплецова Ю.И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 3.
8. Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал российского права. 2007. № 1.
9. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М., 1984.
10. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М., 1999. 479 с.
11. Терминологический словарь по лесному хозяйству на сайте Федерального агентства лесного хозяйства Url: <http://www.rosleshoz.gov.ru/terminology/1/49>
12. Ануцин Н.П. Проблемы лесопользования. М., 1986.

Болтанова Е.С
*Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники,
Томск*
Boltanova E.S.
*TUSUR University.
National Research Tomsk State University
bes2@sibmail.com*

Правовое регулирование земельных отношений для целей публично-частного партнерства

Жалпы жеке өнөктөштүк максаттары үчүн жер мамилелерин укуктук жөнгө салуу

Legal regulation of land relations for the purposes of public-private partnerships

Аннотация: В настоящее время в РФ активно развивается законодательство о публично-частном партнерстве и практика его применения. Многие договоры о публично-частном партнерстве предполагают строительство зданий и сооружений и, соответственно, оформление прав на земельные участки. В настоящей статье показана связь законодательства о партнерстве с земельным законодательством в части контрактной формы публично-частного партнерства.

Аннотация: Азыркы учурда РФсында жалпы-жеке өнөктөштүк жана аны колдонуу тажрыйбасы жөнүндө мыйзамдар активдүү өнүгүүдө. Жалпы-жеке өнөктөштүк жөнүндө көптөгөн келишимдер имараттарды, курулуштарды курууну жана албетте, жер тилкелерине болгон укуктарды тастыктап түзүүнү туюндурушат. Бул макалада өнөктөштүк жөнүндө мыйзамдардын ачык-жеке өнөктөштүктүн контракттык формасынын бөлүгүндөгү жер мыйзамдары менен байланышы көрсөтүлдү.

Annotation: Currently Russia is actively developing legislation on public-private partnership and its application in practice. Many contracts on public-private partnerships involve the construction of buildings and structures and, accordingly, registration of land rights. This article shows the relationship of the legislation on partnership with the land legislation in the part of contractual forms of public-private partnerships.

Ключевые слова: публично-частное партнерство; договор аренды земельного участка

Негизги сөздөр: ачык-жеке өнөктөштүк; жер тилкесин ижаралоо келишими

Keywords: public-private partnership; the lease of the land

В сложившейся экономической ситуации существуют проблемы взаимодействия государства и бизнеса в освоении земельных ресурсов. Универсальным инструментом сотрудничества этих двух субъектов, применение которого позволило бы решать острые проблемы, например, в части обеспечения инфраструктурными объектами в финансово не привлекательных сферах, является публично-частное партнерство (государственно-частное и муниципальное партнерство. Далее также – ППЧ). В экономике не только развитых стран, но и развивающихся появился этот особый инструмент.

В специальных исследованиях (в т.ч. зарубежных) выделяют две модели ПЧП: контрактную и организационную (институциональную). При анализе российского законодательства к контрактной форме можно отнести соглашения о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве, концессионные соглашения (которые в подавляющем большинстве случаев и обеспечивают взаимодействие государства и бизнеса), соглашения о разделе продукции, и некоторые иные инвестиционные соглашения. Организационная модель ПЧП в нашей стране обеспечивается за счет создания и функционирования особых экономических зон, зон территориального развития, территорий опережающего социально-экономического развития, венчурных

компаний, инновационных центров. Конечно, в рамках небольшой статьи невозможно оценить и рассмотреть названные разнообразные правовые конструкции, можно только обозначить какие-то штрихи, и сделано это будет только применительно к контрактной модели. Поскольку во многих случаях публичный и частный интерес направлен на строительство (реконструкцию) и (или) эксплуатацию зданий, сооружений, то и земельные отношения, как правило, возникают и развиваются в рамках публично-частного партнерства.

Рассматривая контрактную модель партнерства, можно заметить, что, *во-первых*, в Законе о ПЧП прямо закреплено, что законодательство о ПЧП основывается среди прочего на положениях Земельного кодекса РФ. В самом законе содержится ряд отсылок к земельному законодательству норм.

Во-вторых, объектом соглашения о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве могут быть искусственные земельные участки (и это не удивительно, поскольку их возведение всегда связано со значительными расходами).

В-третьих, к существенным условиям соглашения о ПЧП отнесено обязательство публичного партнера обеспечить предоставление частному партнеру необходимого земельного участка (земельных участков), срок заключения договора аренды такого земельного участка и размер арендной платы за такой земельный участок или порядок ее определения. В связи с принятием Закона о ПЧП в ЗК РФ были внесены соответствующие изменения, предусматривающие, что земельный участок, необходимый для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, соглашением о государственно-частном партнерстве, соглашением о муниципально-частном партнерстве, предоставляется в аренду без торгов лицу, с которым заключено такое соглашение (подп. 23 п. 2 ст. 39.6). Необходимо учитывать так же то, что юридические лица на основании подп. 4 п. 2 ст. 36.9 ЗК РФ могут претендовать на заключение договора аренды без проведения торгов в случае размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения. Также земельное законодательство содержит гарантии выполнения обязательства публичного партнера по предоставлению земельного участка в аренду относительно ряда инвестиционных соглашений, урегулированных градостроительным законодательством. Без торгов земельные участки должны предоставляться лицу, с которым заключен договор о развитии застроенной территории; юридическому лицу, заключившему договор об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса или договор о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса; лицу, заключившему договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования или договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования. Данные нормы ЗК РФ по сути обслуживают соответствующие положения Градостроительного кодекса РФ.

В Законе о ПЧП содержится специальная глава, посвященная предоставлению частному партнеру земельного участка, лесного участка (см. гл. 6), в нормах которой содержатся особые процедурные положения, отличные от положений ЗК РФ. Но не стоит забывать, что ЗК РФ – кодифицированный акт, юридическая сила которого выше Закона о ПЧП. В ч. 1 ст. 2 ЗК РФ закреплено, что нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать Земельному кодексу. Фактически, сейчас складывается некое параллельное правовое регулирование земельных отношений на особо выделяемых государством территориях (в т.ч. в рамках институциональной модели ПЧП) или применительно к отдельным видам деятельности, сферам производства (как это имеет место рассматриваемом случае). Не всегда ЗК РФ успевает «подстроиться» под изменившееся специальное законодательство, поэтому в ЗК РФ логично было бы включить *общее* положение, содержащего отсылку к

узкоспециализированным нормам, обеспечивающим в т.ч. предоставление земельных участков по специфическим правилам на отдельных территориях, для отдельных видов деятельности или сфер экономики.

Значительная роль в процедуре заключения договора аренды земельного, лесного земельного участка отводится конкурсной документации по соглашению о ПЧП. В ней должны быть установлены сроки заключения договора аренды, которые должны зависеть от того, образован земельный участок или нет.

В-четвертых, в случае досрочного прекращения соглашения о ПЧП по решению суда в связи с существенным нарушением частным партнером условий соглашения права частного партнера на соответствующий земельный участок, лесной участок прекращаются с момента вступления в силу указанного решения суда. В этом случае прослеживается прямая связь и зависимость соглашения о ПЧП с земельно-правовой сделкой и возникающими на ее основе обязательственными правоотношениями.

Наиболее распространенный вид государственно-частных отношений, в рамках которого публичные функции передаются частным субъектам, являются концессии. Объектом концессионного соглашения является недвижимое имущество или технологически связанное недвижимое имущество и движимое имущество, в т.ч. искусственный земельный участок.

Непосредственно с земельными связаны отношения, возникающие из соглашений о разделе продукции, поскольку последние – это договоры, по которым РФ предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр и на ведение связанных с этим работ. Инвестор в этом случае – недропользователь, которому в силу подп. 20 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ земельный участок, необходимый для проведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляется в аренду без торгов. Это положение абсолютно логично, поскольку между этими двумя видами природных объектов (недра и земля) существует тесная природная связь.

Таким образом, для реализации контрактного типа публично-частного партнерства в законодательство РФ в ряде случаев включены специальные земельно-правовые нормы, разбросанные по разным ФЗ. Эти нормы призваны обеспечить правовое регулирование порядка заключения, прекращения арендных отношений на земельные участки, которые в данном случае зависят от формы ПЧП.

Литература

1. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ //СЗ РФ.2001. N 44. Ст. 4147 (в редакции 29.07.2017).
2. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»// СЗ. РФ. 2001 г. N 44 ст. 4148
3. Колбасов О.С. Экология: политика – право. – М.: Наука. 1976 г.
4. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. Монография / под ред. О.С. Колбасова и Н.И. Краснова (Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Жаворонкова Н.Г. и др.). – М.: Изд. Наука. 1985.

Есенкулова Б.Б.
Американский университет в Центральной Азии
Кыргызская Республика, г. Бишкек
Esenkulova B.B.
American University of Central Asia
Kyrgyz Republic, Bishkek
esenkulova.bb@gmail.com

**Соотношение международного инвестиционного и экологического права
(на примере Кыргызской Республики)**

**Эл аралык инвестиция жана айлана-чөйрөнү коргоо укуктарынын өз ара катнашы
(Кыргыз Республикасынын мисалында)**

**Relationship between International Investment and Environmental Law
(the case of the Kyrgyz Republic)**

***Аннотация:** Статья посвящена вопросу соотношения международного инвестиционного и экологического права на примере двусторонних соглашений Кыргызской Республики о поощрении и защите инвестиций. В статье приводится анализ инвестиционных соглашений Кыргызской Республики и предлагаются рекомендации по интегрированию положений об охране окружающей среды в данные соглашения.*

***Аннотация:** Макала эл аралык инвестиция жана экологиялык укуктарынын өз ара катнашына багытталган. Макалада Кыргыз Республикасынын эки тараптуу инвестицияларды колдоо жана өз ара коргоо жөнүндө келишимдерге талдоо жүргүзүлөт жана келишимдерге айлана-чөйрөнү коргоо боюнча жоболорду киргизүү сунуштары берилет.*

***Annotation:** The article is devoted to the issue of relationship between international investment and environmental law based on the example of the Kyrgyz Republic's bilateral treaties for promotion and protection of investment. The article is focused on the analysis of investment treaties of the Kyrgyz Republic and provides recommendations on the integration of environmental protection provisions into these treaties.*

***Негизги сөздөр:** эки тараптуу инвестицияларды колдоо жана өз ара коргоо жөнүндө келишимдер; айлана-чөйрөнү коргоо; инвестициялык стандарттар*

***Ключевые слова:** двусторонние соглашения о поощрении и защите инвестиций; охрана окружающей среды; инвестиционные стандарты*

***Keywords:** bilateral treaties for promotion and protection of investment; environmental protection; investment standards*

Общепризнано, что прямые иностранные инвестиции являются двигателем экономического прогресса, поэтому страны принимают меры по созданию условий для привлечения инвестиций [14]. Однако при этом необходимо, чтобы государства могли надлежащим образом обеспечивать правовое регулирование охраны окружающей среды. Это особенно важно, поскольку инвестиционные проекты могут наносить вред окружающей среде. К примеру, инвестиционный проект по добыче нефти компании Shell в Нигерии привел к разрушению окружающей среды в дельте Нигера, а именно – к масштабному загрязнению питьевой воды, воздуха и почвы [18]. По оценкам Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, на рекультивацию земель в этом месте потребуется 25-30 лет и, по крайней мере, 1 миллиард долларов США [18]. Таким образом, для устойчивого развития государства крайне важно не только создавать благоприятный инвестиционный климат, но и осуществлять надлежащее правовое регулирование охраны окружающей среды. Это особенно необходимо для Кыргызской Республики – страны с хрупкой горной экосистемой [2].

Согласно программе Правительства Кыргызской Республики на 2018-2023 гг., увеличение притока иностранных инвестиций имеет большое значение для развития экономики [4]. При этом в Программе отмечается, что необходимы «...снижение негативного влияния на состояние окружающей среды...и экологизация экономики» [4]. Как можно добиться этого в контексте инвестиционной политики КР? Ответ на данный вопрос требует комплексного анализа источников инвестиционного права. Данная статья преследует цель ответить на этот вопрос путем анализа одного из таких источников – двусторонних инвестиционных соглашений Кыргызской Республики.

Инвестиционные соглашения заключаются между государствами для *поощрения иностранных инвестиций путем предоставления инвесторам стандартов защиты инвестиций* [12]. Правительством КР одобрен проект *Типового соглашения о поощрении и защите инвестиций*, согласно которому *инвесторам гарантируются такие ключевые инвестиционные стандарты, как справедливый и равноправный режим, защита от прямой и косвенной экспроприации, дискриминации и др.* [5]. Многие из этих стандартов защиты прописаны в *двусторонних инвестиционных соглашениях КР* [1]. Кроме этого, *следует отметить, что инвестиционные соглашения предоставляют инвесторам не только стандарты защиты, но и механизмы для их реализации.* К примеру, в соответствии с соглашением между КР и Молдовой в случае спора инвестор вправе передать дело в международный арбитражный суд [6]. Таким образом, инвестиционные соглашения являются важным инструментом поощрения и защиты инвестиций для продвижения экономического роста.

Тем не менее, данные соглашения могут представлять угрозу устойчивому экологическому развитию страны. Многие инвестиционные соглашения гарантируют инвесторам только права, но не налагают на них обязательства по охране окружающей среды [11, 16]. Соглашения Кыргызской Республики не являются исключением. Из числа заключенных соглашений, только в некоторых двусторонних соглашениях КР есть упоминание о защите окружающей среды [7, 8, 9, 10]. Большинство двусторонних соглашений КР, включая Типовое соглашение, содержит положения, затрагивающие исключительно вопросы стимулирования экономического развития и защиты инвестиций, и не касается охраны окружающей среды. Вследствие этого существует опасность того, что инвесторы могут подавать арбитражные иски против Кыргызстана в случае принятия последним нормативных правовых актов об охране окружающей среды, ухудшающих положение инвесторов.

Инвесторы могут требовать компенсацию, опираясь на инвестиционные стандарты, гарантированные им в рамках инвестиционных соглашений. К примеру, в международном арбитражном деле TECMED против Мексики, отказ Мексики продлить лицензию инвестору, ввиду принятия новых норм о размещении мусорных свалок, был признан арбитражным трибуналом как нарушение инвестиционных стандартов [17]. Трибунал подчеркнул, что инвестиционное соглашение обязывает государство учитывать правомерные ожидания инвесторов, такие как ожидание полной прозрачности и последовательности в действиях, и принял решение, что Мексика должна выплатить инвестору 5.5 млн. долларов США [17]. Кроме этого, в деле SantaElena против Коста-Рики, арбитражный трибунал отметил, что государство обязано компенсировать ущерб компании даже в случае принятия нормативных правовых актов по защите окружающей среды, какими бы похвальными они ни были; при этом оправданность данных актов ввиду принятия их в интересах общества не имеет значения [13]. В результате арбитражный трибунал обязал Коста-Рику выплатить инвестору 16 млн. долларов США [13]. Таким образом, анализ арбитражных дел показывает, что инвестиционные соглашения налагают существенные обязательства на государства и могут препятствовать ужесточению природоохранного законодательства.

На сегодняшний день инвесторами было инициировано более 10 арбитражных дел против Кыргызстана на общую сумму свыше 1 млрд. долларов США [3]. Поэтому вопрос

о том, как защищать инвестиции, осуществляя при этом надлежащее правовое регулирование охраны окружающей среды, является как никогда актуальным. На мировом уровне активно продвигается идея нового поколения правового регулирования инвестиций, в соответствии с которой при защите инвестиций необходимо учитывать цели устойчивого экологического, экономического и социального развития государства [19, 20]. В этой связи, Кыргызстану следует пересмотреть свое Типовое инвестиционное соглашение и в будущем заключать инвестиционные соглашения, в которых будут интегрированы положения об охране окружающей среды.

Во-первых, предлагается обозначить значимость охраны окружающей среды в преамбуле соглашения. Одним из показательных примеров для КР может быть канадское модельное инвестиционное соглашение, в котором отмечается важность не только экономического роста, но и устойчивого развития в целом [15]. Образцом для КР могут служить инвестиционные соглашения между Финляндией и Намибией (2002 г.), а также Турцией и Республикой Бангладеш (2012 г.), поскольку в преамбуле данных соглашений указано на необходимость надлежащего правового регулирования охраны окружающей среды.

Во-вторых, следует конкретизировать стандарты защиты инвестиций. К примеру, в Модельном соглашении об инвестициях США прописано, что «...недискриминационные регулятивные меры государства, которые предназначены и применяются для правомерных целей в интересах общества (для защиты окружающей среды и т.д.), не являются косвенной экспроприацией» [21]. Аналогичное положение в отношении стандарта справедливого и равноправного отношения имеется в Соглашении о поощрении и защите инвестиций между Колумбией и Турцией (2014 г.). Необходимо дополнить Типовое соглашение КР подобными положениями, а также включить их в будущие инвестиционные соглашения.

Кроме этого, предлагается ввести положения, касающиеся охраны окружающей среды. К примеру, в ст. 12 Модельного соглашения об инвестициях США отмечено, что государства сохраняют за собой право принимать меры по защите окружающей среды в соответствии с принципами, предусмотренными в соглашении [21]. Также примечательным в этом отношении является соглашение между Буркина-Фасо и Канадой (2015 г.), согласно которому неприемлемо поощрять инвестиции путем ослабления природоохранного законодательства. Предлагается дополнить Типовое соглашение КР схожими положениями для того, чтобы подчеркнуть особую значимость охраны окружающей среды в контексте инвестиционных проектов.

Таким образом, Кыргызской Республике необходимо пересмотреть свой подход к заключению инвестиционных соглашений на системном уровне для обеспечения баланса между защитой интересов инвесторов и охраной окружающей среды.

Литература

1. Государственное агентство по продвижению инвестиций и экспорта при Министерстве экономики Кыргызской Республики, «Инвестиционные договоры Кыргызской Республики», <http://test.invest.gov.kg/ru/informatciia-dlia-investorov/zakonodatelstvo-respubliki/>.
2. Комитет по экологической политике Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, «2-й обзор результативности экологической деятельности: Кыргызстан», 2009, с. 162.
3. Конференция ООН по торговле и развитию, «Арбитражные дела против Кыргызской Республики», <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/113?partyRole=2>.
4. Программа Правительства Кыргызской Республики «40 шагов к новой эпохе», с. 42-45, 209, http://www.gov.kg/?page_id=98131.
5. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 22 ноября 2004 года № 739-р.
6. Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Молдова о взаимном поощрении и защите инвестиций от 7 ноября 2002 года, ст. 8.

- 7.Соглашение о поощрении и защите инвестиций между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Австрия от 22 апреля 2016 г.
- 8.Соглашение о поощрении и взаимной защите инвестиций между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Грузии от 13 октября 2016 г.
- 9.Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Латвийской Республики о поощрении и защите инвестиций от 22 мая 2008 г.
- 10.Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Финляндской Республики о поощрении и защите инвестиций от 3 апреля 2003 г.
11. Anna Joubin-Bret et al., *International Investment Law and Development*, in SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN WORLD INVESTMENT LAW (Marie-Claire Cordonier Segger et al. eds., 2011), 20.
12. GUS VAN HARTEN, INVESTMENT TREATY ARBITRATION AND PUBLIC LAW (2008), 80-81.
13. COMPAÑÍA DEL DESARROLLO DE SANTA ELENA, S.A. v. THE REPUBLIC OF COSTA RICA, International Centre for Settlement of Investment Disputes, ARB/96/1, Sec. 72, 111, Feb. 17, 2000.
14. Liesbeth Colen et al., *Foreign Direct Investment As an Engine for Economic Growth and Human Development*, in FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND HUMAN DEVELOPMENT: THE LAW AND ECONOMICS OF INTERNATIONAL INVESTMENT AGREEMENTS (Olivier De Schutter et al. eds., 2013), 70-116.
15. MODEL CANADIAN AGREEMENT FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF INVESTMENTS, 2004, <http://www.italaw.com/documents/Canadian2004-FIPA-model-en.pdf>.
16. Tarcisio Gazzini, *Bilateral Investment Treaties*, in INTERNATIONAL INVESTMENT LAW: THE SOURCES OF RIGHTS AND OBLIGATIONS (Eric De Brabandere et al. eds., 2012), 107.
17. TECNICAS MEDIOAMBIENTALES TECMED S.A. v. THE UNITED MEXICAN STATES. International Centre for Settlement of Investment Disputes, Additional Facility Rules, ARB (AF)/ 00/2, May 29, 2003, Sec. 154, 201.
18. *United Nations Environment Programme*, ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF OGANILAND, 2011, http://postconflict.unep.ch/publications/OEA/UNEP_OEA.pdf.
19. UNCTAD, INVESTMENT POLICY FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2015.
20. UNCTAD, WORLD INVESTMENT REPORT ON «TOWARDS A NEW GENERATION OF INVESTMENT POLICIES», 2012.
21. *U.S. Department of State*, 2012 U.S. MODEL BILATERAL INVESTMENT TREATY, <https://www.state.gov/documents/organization/188371.pdf>.

Пономарев Михаил Вячеславович
Федеральное государственное научно-исследовательское
учреждение «Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации» г. Москва
E-mail: ecology@izak.ru; m.ponomarev@mail.ru
Ponomarev Mikhail (Ponomarev M.V.)
Department of environmental legislation
of Federal State Research Institution «Institute of Legislation and comparative
law under the Government of the Russian Federation» Moscow, Russia
E-mail: ecology@izak.ru; m.ponomarev@mail.ru

Проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства в Российской Федерации и Кыргызской Республике

**Россия жана Кыргыз Республикасындагы
айлана-чөйрөнүн коргоо боюнча мыйзамдардын тутумдаштыруу көйгөйлөрү жана
келечеги**

Problems and prospects of codification of environmental legislation in the Russian Federation and the Kyrgyz Republic

Аннотация: в настоящей статье исследуются основные тенденции, а также проблемы и перспективы систематизации экологического законодательства в форме подготовки Экологического кодекса. В указанных целях рассматривается опыт кодификации экологического законодательства в некоторых государствах Западной Европы, в государствах «постсоветского пространства», а также возможность использования указанного опыта при проведении работ по кодификации экологического законодательства в Российской Федерации и Кыргызской Республике.

Аннотация: бул макалада Экологиялык кодекстин даярдоо формасындагы экологиялык мыйзамдардын тутумдаштырылышынын негизги багыттары ошондой эле, көйгөйлөрү жана келечеги изилденет. Көрсөтүлгөн максатта айрым Батыш Европа өлкөлөрүндөгү, “совет мезгилинен кийинки мейкиндик” өлкөлөрүндөгү экологиялык мыйзамдарынын кодификациялоо тажрыйбасы, ошондой эле Россия Федерациясындагы жана Кыргыз Республикасындагы айлана-чөйрөнү коргоо мыйзамдарын кодификациялоо боюнча иштерди жүргүзүүдөгү көрсөтүлгөн тажрыйбаны колдонуу мүмкүнчүлүгү каралат.

Annotation: this article examines the main trends, problems and perspectives of the systematization of environmental legislation in the form of the Environmental code. For that purpose, examines the experience of codification of environmental legislation in some countries of Western Europe in the countries of "post-Soviet area", as well as the possibility of using this experience during the work on the codification of environmental legislation in the Russian Federation and the Kyrgyz Republic.

Негизги сөздөр: айлана-чөйрөнү коргоо, укук, экологиялык укук, Экологиялык Кодекс, курчап турган чөйрөнү коргоо, жаратылыш ресурстары, экологиялык коопсуздук

Ключевые слова: экологическое право, экологическое законодательство, экологический кодекс, охрана окружающей среды, природопользование, экологическая безопасность.

Keywords: environmental law, environmental legislation, environmental code, environmental protection, the use of natural resources, environmental safety

Одним из важнейших средств регулирования общественных отношений в той или иной сфере было и остается право. При этом его эффективность зависит отнюдь не только от потенциала и качества правовых норм, но и прежде всего от наличия или отсутствия политической воли, направленной на реализацию различного рода частных или публичных интересов. Особое место в правовой системе занимает экологическое право, так как именно оно должно обеспечивать сбалансированное соотношение публичных и

частных интересов в экологической политике государства, гарантировать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду.

Пообъектный и дифференцированный характер регулирования общественных отношений, характерный для экологического права, а также отсутствие в нем комплексного экосистемного подхода, имеет свои весьма существенные недостатки. К таким недостаткам можно отнести, прежде всего, наличие многочисленных коллизий между правовыми нормами, регулирующими использование и охрану отдельных видов природных ресурсов и объектов, совершенно различные виды прав на них, не унифицированный порядок предоставления их в пользование, а также наличие совершенно различных процедур, связанных с выдачей разрешений на воздействие на окружающую среду и природные ресурсы, что зачастую ведет к дублированию различных правовых требований, затрудняет правоприменительную деятельность и создает условия для возникновения коррупциогенных проявлений. Совершенствование экологического законодательства должно идти по пути его дальнейшей систематизации, одной из наиболее подходящих для его дальнейшего развития форм которой является кодификация, в частности, в форме подготовки Экологического кодекса.

Вместе с тем, к процессу кодификации экологического законодательства, ввиду сложности указанного процесса, следует подходить очень взвешенно и осторожно, так как юридико-технические, а также иные ошибки системного характера, допускаемые, в частности, при определении объема регулируемых экологических отношений, структуры Кодекса и массива правовых норм, подлежащих включению в него (с последующей отменой соответствующих законодательных актов), могут привести к обратному отрицательному эффекту и создать существенные проблемы при формировании соответствующей правоприменительной практики.

Следует отметить, что процесс кодификации экологического законодательства, достаточно длительное время осуществляемый в Российской Федерации и происходящий в Кыргызской Республике обладает рядом весьма схожих характерных особенностей, определяющих, в том числе, и общие теоретические подходы к структуре данных законопроектов, и общие проблемы, с которыми пришлось столкнуться их разработчикам.

Одним из первых и основных вопросов, встающих перед разработчиками данных Кодексов, является вопрос о их структуре и объеме правовых норм, подлежащих включению в них при проведении работ по кодификации. Т.И. Макарова совершенно справедливо отмечает, что сложность разработки кодифицированного нормативного правового акта эколого-правового содержания обусловлена комплексным характером экологического права, что, несомненно, должно отразиться на содержании Экологического кодекса [14, с. 5]. И.А. Игнатъева, в свою очередь, указывает на то, что поскольку систематизация направлена на упорядочение всех эколого-правовых норм системы экологического законодательства, это означает, что нормы природоресурсных отраслей, в том числе природоохранительного содержания, будут обобщены и усовершенствованы в рамках этой системы [8, с. 7]. По мнению М.И. Васильевой, важнейшим условием проведения кодификации экологического законодательства является инвентаризация соответствующих норм права, определение их действенности, устранение взаимной противоречивости, поиск устаревших норм, выяснение объективной потребности в создании новых норм и другие виды работ, без выполнения которых разработка Экологического кодекса была бы преждевременной [4, с. 16-17].

Кодификация экологического законодательства, являясь одной из наиболее глубоких и сложных форм его систематизации, должна основываться на соответствующих научно обоснованных подходах, а также учитывать зарубежный опыт, как теоретического, так и практического характера, накопленный государствами, в которых уже достаточно длительное время успешно действуют соответствующие Кодексы.

Опыт кодификации экологического законодательства в странах Западной Европы. Одним из первых в странах Западной Европы был принят Экологический

кодекс Швеции (Miljöbalk) [20] (1998:808, действует с 1 января 1999 г.). Помимо регулирования традиционных для экологического законодательства отношений по охране окружающей среде и использованию отдельных видов природных ресурсов, Экологический кодекс Швеции содержит весьма интересные и достаточно специфические правовые нормы и даже целые институты, которые заслуживают пристального внимания и интереса.

Например, Кодекс предусматривает создание специальных экологических судов, включая Высший экологический суд Швеции. Кодекс устанавливает принцип «бремени доказательства», то есть принцип презумпции виновности субъекта, осуществляющего хозяйственную деятельность (в отличие, например, от российского законодательства об охране окружающей среды, которое в ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляет принцип презумпции экологической опасности лишь намечаемой хозяйственной и иной деятельности). В числе прочих отношений Кодекс регулирует также вопросы генной инженерии, оборота химической продукции и «биотехнических» организмов.

В правовой литературе отмечается, что Кодекс имеет весьма широкую сферу регулирования. В целом Кодекс суммировал тысячи положений других законодательных актов. Он по своей сути является рамочным законом, не содержит конкретных положений по регулированию отдельных видов деятельности (нормативы, лимиты и т.п.) и вопросов пересечения интересов различных участников процесса [3, с. 36].

Экологический кодекс Франции (LeCode de l'Environnement de la France) [1], (законодательная часть (Partie Législative) которого была принята в качестве приложения к Ордонансу № 2000-914 от 18 сентября 2000 г.), регулирует весьма широкий круг отношений, включая не только охрану природных ресурсов, но и, например, такие достаточно не совсем типичные для права государств Западной Европы отношения, как регулирование обращения генно-модифицированных организмов, охрану окружающей среды в Антарктике. Как указывает Е.А. Хохлявин, нормы Кодекса регулируют куда более широкую сферу отношений, чем это принято в России (его законодательная часть состоит из 7 книг). Массив законоположений в Кодексе весьма значителен, он содержит наиболее важные и принципиальные нормы и не носит исчерпывающего характера. Его текст изобилует множеством прямых отсылок к другим кодексам, законам и декретам. Создание Кодекса происходило путем инкорпорации (включения) в его текст ранее принятых законов [21].

Работа над Кодексом велась несколько лет (первый проект был представлен парламенту в 1996 г., но потерпел неудачу и подвергся критике как со стороны общественности, так и со стороны чиновников). Как уже отмечалось выше, создание Кодекса происходило путем инкорпорации, т.е. включения в его текст ранее принятых законов. При этом некоторые положения были отменены как устаревшие или противоречащие друг другу. Кроме того, некоторые определения были уточнены и приведены в соответствие с другими нормативными актами (например, с Уголовным и Гражданским кодексами). В Экологический кодекс вошло более чем 39 законов, принятых до 2000 г. Ордонанс 2000-914 о принятии Экологического кодекса был издан 18 сентября 2000 г. Часть положений книг I, III, IV, V была опубликована Ордонансом 2005-935 от 2 августа 2005 г. Также крупные изменения были введены в книги II и VI Декретом N 2007-397 от 22 марта 2007 г. [10].

Интересен германский опыт кодификации экологического законодательства, который на сегодняшний день не увенчался принятием соответствующего Кодекса. Работа над **проектом Экологического кодекса ФРГ (Umweltgesetzbuch, UGB)** [16] велась с 1970-х гг., а его последний проект был отклонен в 2009 г. Как отмечает проф. Г. Винтер, долгая история немецкого Экологического кодекса после двух больших заделов, так называемых профессорских проектов (по поручению Министерства по охране окружающей среды было представлено два проекта Экологического кодекса. Первый

проект был представлен в 1990 г. Общей частью. Второй проект 1994 г. Экологического кодекса состоял из его Особенной части) и «экологического кодекса», породила третье большое творение, называемое законопроектом Министерства по охране окружающей среды, редакция которого была представлена 20 мая 2008 г. [5].

Последний из проектов Кодекса состоит из Общей и Особенной частей, включающих в себя 17 глав и 775 параграфов, и подготовлен, равно как и соответствующие Кодексы Швеции и Франции, путем инкорпорации действующих правовых норм. Помимо норм, регулирующих традиционные для экологического законодательства отношения по охране окружающей среды и использование отдельных видов природных ресурсов, он включает в себя нормы, регулирующие энергосбережение, пользование атомной энергией и радиационную безопасность, безопасность транспорта, развитие генной инженерии и иных биотехнологий.

Совершенно иные тенденции и подходы к кодификации экологического законодательства характерны для государств, чьи правовые системы весьма схожи между собой ввиду того, что их общее развитие связано с вхождением их в качестве Союзных республик в Союз Советских Социалистических Республик (СССР).

Кодификация экологического законодательства в странах СНГ и иных странах на «постсоветском пространстве»

В числе сходных концептуальных решений в проводимой кодификации экологического законодательства в странах СНГ в юридической литературе выделяют:

а) практически безальтернативно результатом кодификации в этих государствах видится Экологический кодекс;

б) как правило, в обосновании создания Экологического кодекса указывается на необходимость модернизации законодательства в рассматриваемой сфере, совершенствования механизмов его реализации, приведения его в соответствие с международными актами;

в) кодификация касается преимущественно законодательства об охране окружающей среды [7, с. 29].

Первым из государств, входящих в СНГ, был **Экологический кодекс** принят в **Республике Казахстан** 9 января 2007 г. № 212-III, который, несмотря на совершенно различные оценки практиков, представляет собой, на наш взгляд, достаточно успешный результат работы по кодификации. Кодекс достаточно детально регулирует совершенно разнообразные группы общественных отношений, при этом для него характерна упомянутая выше тенденция систематизации, прежде всего, природоохранных норм. В Особенной части Кодекс содержит, в том числе: экологические требования по использованию природных ресурсов; экологические требования к использованию радиационных материалов, атомной энергии, радиационной безопасности; экологические требования при производстве и использовании потенциально опасных химических и биологических веществ, генетически модифицированных продуктов и организмов; нормы, регулирующие деятельность в сфере эмиссии и поглощения парниковых газов.

Работа по подготовке проекта **Экологического кодекса Республики Беларусь** велась с 2002 года и своего рода промежуточным результатом в указанной работе была Концепция Экологического кодекса Республики Беларусь, которая была утверждена постановлением Совета Министров РБ от 16 декабря 2005 г. № 1460. Для кодификации экологического законодательства был избран подход, отличный от теоретических положений о предмете права окружающей среды, а именно Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь предложил (и это предложение получило отражение в Концепции) урегулировать в Кодексе правоотношения, «относящиеся преимущественно к сфере охраны окружающей среды, а также общие положения об охране отдельных компонентов природной среды» [13, с. 110].

Работы по подготовке проекта **Экологического кодекса Украины** предусматривались Основными направлениями государственной политики

Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, утв. постановлением Верховной Рады Украины от 05.03.1998 г. Однако все практические работы по созданию данного акта связаны лишь с обобщением законодательства об охране окружающей среды, а перспективы его принятия в настоящее время весьма туманны [22, с. 101; 23, с. 12, 13].

Модельный Экологический кодекс для государств-участников СНГ (Общая часть принята в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 г. Постановлением 27-8 на 27-ом пленарном заседании МПА государств-участников СНГ, а Особенная – 31.10.2007 г. Постановлением 29-14 на 29-ом пленарном заседании МПА). Структура Общей и Особенной частей Модельного Экологического кодекса позволяет судить о применении при их подготовке подхода, характерного для работ по кодификации экологического законодательства в государствах «постсоветского пространства», когда нормы актов природоресурсного законодательства, в целом, остаются за пределами проекта Экологического кодекса.

Особенности кодификации экологического законодательства в СССР и Российской Федерации

Идеи о принятии **Природоохранительного кодекса СССР** выдвигались представителями науки экологического права еще в 60-х годах XX столетия. Отчасти результатом такой работы по систематизации экологического законодательства в тот период стал Закон РСФСР от 27.10.1960 г. «Об охране природы в РСФСР» и появление аналогичных законов в союзных республиках (1957 – 1963 гг.).

В.В. Петров отмечал, что появление этой новой формы – идеи комплексного природоохранительного акта, донныне неизвестной природоохранительному законодательству, послужило хорошей питательной средой для почти тридцатилетней дискуссии о форме и содержании союзного природоохранительного акта. Были высказаны три точки зрения:

1. основы законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов (Г.А. Аксененко, 1960 г.);
2. Закон об охране природы, окружающей среды (Г.Н. Полянская, 1963 г.);
3. Природоохранительный кодекс (Н.Д. Казанцев, 1961 г. [9]).

В последующие годы обсуждение данной проблемы шло в основном на базе идеи Закона об охране либо природы, либо окружающей среды, либо окружающей природной среды [17]. Одна из попыток такой кодификации уже после распада Союза ССР закончилась принятием **Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»**.

Новая попытка кодификации российского экологического законодательства была предпринята уже значительно позже – в 2007-2008 гг. по заданию Министерства природных ресурсов РФ несколькими рабочими группами были подготовлены проект концепции [19] **Экологического кодекса РФ, а также проекты его Общей и Особенной частей** [6]. Следует отметить, что разработчиками каждого из трех проектов за основу был взят подход, в соответствии с которым нормы природоресурсного законодательства, в основном, оставались вне пределов проведенной кодификации (помимо системы экологических требований в отдельных отраслях природопользования), в том числе, учитывая и тот факт, что с 1 января 2007 года вступили в силу новые Лесной и Водный кодексы РФ. Вместе с тем, между проектами наблюдались некоторые разночтения в понимании объемов кодификации, круга включаемых в проекты правовых норм и законодательных актов, подлежащих в связи с этим отмене.

Проект Экологического кодекса РФ (в части промышленной экологии) [15] (2013-2015 гг., подготовленный под эгидой Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), в отличие от предыдущих проектов, содержит не совсем стандартный подход к пониманию некоторых устоявшихся в экологическом законодательстве и доктрине экологического права концептуальных понятий, а также к

определению групп общественных отношений, являющихся предметом законодательного регулирования указанного проекта.

Особого внимания с точки зрения юридической техники заслуживает опыт кодификации законодательства в области охраны окружающей среды на региональном уровне. Так, соответствующие работы были проведены при подготовке действующих в настоящее время **Экологического кодекса Республики Татарстан** от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ, **Экологического кодекса Республики Башкортостан** от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28, а также принятого достаточно недавно **Экологического кодекса г. Санкт-Петербурга** от 18 июля 2016 г. № 455-88.

Следует отметить, что при разработке Экологического кодекса г. Санкт-Петербурга остро встал вопрос, какие именно правовые нормы необходимо включить в его содержание. Данный вопрос тесно связан с ведущейся в правовой доктрине дискуссией о предмете правового регулирования ЭК РФ. В ходе работы над проектом Кодекса предлагалось включить в его содержание ряд норм природоресурсного законодательства Санкт-Петербурга, однако данная позиция не нашла поддержки при согласовании проекта Кодекса с исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга. В конечном итоге, в Экологический кодекс Санкт-Петербурга не вошли, в частности, правовые нормы, регулирующие отношения недропользования на территории Санкт-Петербурга, хотя на уровне субъекта Российской Федерации такое решение было бы целесообразным [12, с. 64].

Кодификация экологического законодательства в Кыргызской Республике

Значительно больших успехов в деле кодификации экологического законодательства достигли в Кыргызской республике (КР), где **проект Экологического кодекса** был принят ЖогоркуКенешем КР 15.01.2009 г., однако был отклонен позднее Указом Президента КР ввиду необходимости доработки его отдельных положений. Продолжение работы по кодификации экологического законодательства и доработке Кодекса было отложено на длительный период.

Следует отметить, что в документах программного характера, на основе которых должна строиться экологическая политика и работа по совершенствованию экологического законодательства, необходимость проведения работ по его систематизации не значится. Так, например, в Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики, утв. указом Президента КР от 23.11.2007 г. УП № 506, в частности, в разделе, посвященном тенденциям развития законодательства (раздел 4.2.), ни слова не говорится о необходимости систематизации или кодификации экологического законодательства.

Сохраняя общий подход к системе Экологического кодекса и его содержанию, характерный преимущественно для стран «постсоветского пространства», существующий проект Экологического кодекса КР [18] состоит из Общей и Особенной частей. Вместе с тем, он не включает в себя основные нормы, касающиеся использования природных ресурсов.

Такой подход при кодификации подвергается вполне обоснованной критике в юридическом сообществе. Так, К.К. Керезбеков, например, отмечает, что нормы, содержащиеся в природоресурсных Кодексах и иных законодательных актах Кыргызской Республики, также необходимо учитывать при кодификации, однако не следует механически изымать их из природоресурсных законов и переносить в Экологический кодекс. Использование природных ресурсов невозможно без установления требований по их охране, воспроизводству и восстановлению [11].

Общая часть Кодекса содержит общие положения, включая: основные понятия, принципы, объекты и субъекты охраны окружающей среды, компетенции и основные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления; экологические права и обязанности некоммерческих организаций, граждан и природопользователей; нормы, регулирующие порядок образования для

устойчивого развития, экологического образования и просвещения; нормы о статусе экологической информации, состав экологической сети (особо охраняемые природные территории); правовой режим зон экологического неблагополучия; а также нормы, регулирующие международные отношения в сфере охраны окружающей среды.

Особенная часть Кодекса содержит наиболее общие нормы, регулирующие природопользование, а также содержащие требования экологической безопасности; порядок проведения экологической оценки, экологического аудита, экологического мониторинга, экологического контроля, экологического страхования; экономическое регулирование, инструменты и механизмы природопользования; порядок доступа к генетическим и биологическим ресурсам; основные требования к обеспечению биологической, радиационной и химической безопасности; а также ответственность за экологические правонарушения и разрешение споров в области охраны окружающей среды.

Такая структура проекта Экологического кодекса, в особенности, его Особенной части, не учитывает необходимость обеспечения экосистемного характера правового регулирования экологических отношений. По мнению К.К. Керезбекова, концептуально правильным был бы такой подход к разработке проекта Экологического кодекса, при котором экологические требования природоресурсных законов были бы сохранены и одновременно конкретизированы и дополнены в рамках Кодекса с учетом экосистемного подхода [11].

Подытожить теоретические рассуждения о проблемах кодификации экологического законодательства хотелось бы словами С.А. Боголюбова, который отмечает, что довод об Экологическом кодексе как о простой новой точке отсчета природоохранной деятельности, регулируемой правом, не может быть серьезным, если им не предусматривается качественно новый механизм природоохранного, природоресурсного стимулирования, управления и контроля. Кодекс должен отличаться от простого закона не только формой, не только названием, но и качественно иным наполнением, иным содержанием [2, с.21].

Таким образом, результаты исследования современных тенденций кодификации экологического законодательства в различных государствах позволяют сделать вывод о больших концептуальных различиях в подходах, используемых разработчиками проектов Экологических кодексов, в частности, при определении групп общественных отношений, регулирование которых должно осуществляться их нормами.

Для государств Западной Европы (Швеция, Франция, Германия), в которых уже действуют соответствующие Кодексы или подготовлены их проекты, и пошедшие по пути инкорпорации достаточно большого массива правовых норм (включая нормы природоресурсного права), характерен совершенно иной подход, нежели для государств «постсоветского пространства» (Республика Казахстан, Российская Федерация, Республика Беларусь, Кыргызская Республика). В последних, в основном, ведутся работы по кодификации именно природоохранного законодательства, некоторые из которых уже увенчались успехом в виде принятия Экологического кодекса (как, например, в Республике Казахстан).

Хочется верить, что работы по кодификации экологического законодательства в остальных государствах, в частности, в Российской Федерации и Кыргызской Республике, будут продолжены и принесут положительный эффект, дав импульс дальнейшему совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, а также науки экологического права.

Литература

1. Актуальную версию текста Кодекса на французском, английском и ряде иных языков можно найти на официальном интернет-сайте Французского правительства для распространения нормативных правовых актов и судебных решений Верховных судов: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>

2. *Боголюбов С.А.* Проблемы и задачи Экологического кодекса // Экологическое право. 2010. № 6. С. 15-21.
3. *Бринчук М.М., Редникова Т.В.* Кодекс окружающей среды Швеции // Экологическое право. 2010. № 6. С. 36-39.
4. *Васильева М.И.* Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2007. № 2. С. 8-18.
5. *Винтер Г.* Экологический кодекс – обзор и оценка // Экологическое право. 2010. № 6.
6. *Заславская Н.М.* Научная дискуссия «Экологический кодекс Российской Федерации: теоретические проблемы» // Экологическое право. 2008. № 1.
7. *Игнатьева И.А.* Опыт кодификации экологического законодательства в государствах – участниках СНГ // Экологическое право. 2007. № 3. С. 27-33.
8. *Игнатьева И.А.* Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. № 1. С. 4-11.
9. *Казанцев Н.Д.* К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы // Экологическое право. 2006. № 3. С. 2-7 (впервые статья была опубликована в журнале «Вестник Московского университета». Серия X. «Право». 1962. № 1. С. 16-26).
10. *Калиниченко В.Т.* Экологический кодекс Франции // Экологическое право. 2010. № 6.
11. *Керезбеков К.К.* К вопросу о кодификации экологического законодательства Кыргызской Республики // Вестник Кыргызской Государственной Юридической Академии. 2014. № 2.
12. *Колб А.А.* К вопросу о кодификации регионального законодательства об охране окружающей среды // Здоровая окружающая среда – основа безопасности регионов: материалы первого международного экологического форума в Рязани (11-13 мая 2017 г., г. Рязань) / под ред. Е.С. Иванова. – Рязань: ФГБОУ ВО РГТУ, 2017. Том 2. С. 61-65.
13. *Макарова Т.И.* Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь) // Право и демократия: сб. науч. тр.; редкол.: В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.] – Минск: БГУ, 2006. Спец. вып. С. 108-120.
14. *Макарова Т.И., Лаевская Е.В., Лизгаро В.Е.* Теоретико-правовые проблемы кодификации экологического законодательства Республики Беларусь // Право и демократия: сб. науч. тр.; редкол.: В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.] – Минск: БГУ, 2006. Спец. вып. С. 3-12.
15. Официальный интернет-сайт Российского Союза Промышленников и Предпринимателей: <http://media.rspp.ru/document/1/a/8/a88e5cdae7f4ca9df5c0097a2aa2467d.pdf>; Экологический кодекс Российской Федерации (в части промышленной экологии) (проект). / З.А. Кучкаров [и др.] – М.: Концепт, 2015. – 280 с.
16. Официальный интернет-сайт Федерального министерства охраны окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов ФРГ: http://www.bmub.bund.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/natur-naturschutz-biologische-vielfalt-download/artikel/ugb-referentenentwurf/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=1555
17. *Петров В.В.* Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона "Об охране окружающей природной среды // Экологическое право. 2009. № 2/3, Специальный выпуск.
18. Проект Экологического кодекса Кыргызской Республики // официальный интернет-сайт Европейской экономической комиссии ООН: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/meetings/2017/April_5_Bishkek_2ndSubregional_Event/Draft_Ecological_Code_ru.pdf; Аннотация Экологического кодекса Кыргызской Республики // https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwiS5LTjLDWAhWoNJoKHYTFCJkQFgg2MAM&url=https%3A%2F%2Fnew.wwf.ru%2Fupload%2Fiblock%2F32c%2Furid_eccodkyrg_annotationruss.doc&usq=AFQjCNEwKpxnLaBrAEniog1cZmrS1CIJtg (официальный сайт Всемирного фонда дикой природы (WWF): <http://new.wwf.ru>).
19. С проектом Концепции Экологического кодекса Российской Федерации можно ознакомиться на официальном интернет-сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации: https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/50e/3684_konzeptia.doc
20. Текст Экологического кодекса Швеции опубликован на шведском языке на официальном интернет-сайте Парламента Швеции (Riksdag): https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808, на английском языке – на официальном интернет-сайте Правительства Швеции:

<http://www.government.se/49b73c/contentassets/be5e4d4ebdb4499f8d6365720ae68724/the-swedish-environmental-code-ds-200061>

21. *Хохлявин С.А.* Экологический кодекс Франции и нормы финансового характера, обеспечивающие его реализацию при обращении с отходами // *Экологическое право*. 2005. № 3.
22. *Шемшученко Ю.С.* К вопросу об Экологическом кодексе Украины // *Проблемы совершенствования методики преподавания эколого-правовых и аграрно-правовых учебных дисциплин в юридических вузах России. Материалы Всероссийского научно-методологического семинара / под ред. Г.Е. Быстрова. М., 2006;*
23. *Шемшученко Ю.С.* Национальные интересы и экологическое право // *Журнал российского права*. 2005. № 12.

Боголюбов С. А.
*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*
Bogolyubov S. A.
*Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Роль судебной системы в реализации прав и выполнении обязанностей в сфере охраны окружающей среды

Айлана-чөйрөнөнү коргоо жаатындагы укуктарды жана милдеттерди аткарууну ишке ашыруудагы сот тутумунун ролу

The role of the justice system in the realization of the rights and performance of duties in the field of environmental protection

***Аннотация:** в статье рассматриваются особенности судебной защиты экологических прав граждан и обеспечения выполнения их экологических обязанностей, вопросы правового регулирования порядка судебного разрешения экологических споров, в частности, по вопросам применения мер юридической ответственности.*

***Аннотация:** макалада, жарандардын айлана-чөйрөгө укуктарын соттук коргоо өзгөчөлүктөрүн талкуулайт жана алардын экологиялык милдеттерин аткарууга камсыздайт, атап айтканда, курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча талаш-тартыштарды, бир сот токтому үчүн ченемдик-укуктук жөнгө салууну, укуктук жоопкерчилик чараларын колдонуну жөнгө салат.*

***Аннотация:** макалада, жарандардын айлана-чөйрөгө укуктарын соттук коргоо өзгөчөлүктөрүн талкуулайт жана алардын экологиялык милдеттерин аткарууга камсыздайт, атап айтканда, курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча талаш-тартыштарды, бир сот токтому үчүн ченемдик-укуктук жөнгө салууну, укуктук жоопкерчилик чараларын колдонуну жөнгө салат.*

***Annotation:** the article considers the peculiarities of the judicial protection of environmental rights of citizens and enforce their environmental responsibilities, issues of legal regulation of the procedure for judicial resolution of environmental disputes, in particular, on the application of measures of legal liability.*

***Ключевые слова:** охрана окружающей среды, экологическое право, судебная система, экологические права, экологические обязанности*

***Негизги сөздөр:** айлана-чөйрөнөнү коргоо, укук, сот, курчап турган чөйрөнөнү коргоо боюнча милдеттери*

***Keywords:** environmental protection, environmental law, legal system, environmental rights, environmental responsibilities*

Воздействие судебной системы на охрану окружающей среды проходило различные этапы, обусловленные социально-экономическим развитием, состоянием судебной власти, отношением к ней общества. В 1970-х г. г. при разработке основ земельного, водного, лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, научном консультировании земельных, водных, лесных кодексов союзных республик всесторонне обсуждались разделы о судебной ответственности за соответствующие правонарушения, о рассмотрении споров по поводу природных ресурсов и объектов в административном и судебном порядке.

Среди принципов правовой охраны окружающей среды предусматривалось поддержание строгого правопорядка и режима законности, когда юридические требования охраны окружающей человека природной среды являются в равной степени обязательными как для отдельных граждан, так и для должностных лиц всех рангов, для коллективов предприятий, организаций, учреждений; нарушения этих требований должны были преследоваться по закону, а виновные в их совершении лица подлежать наказанию.

При рассмотрении гарантий экологических прав граждан в 1980-х обращалось внимание на возможность обратиться за помощью к компетентным государственным органам, придти за защитой в суд для устранения помех, препятствующих осуществлению прав, неотделимых от исполнения обязанностей; в то время виделось доминирование и административного порядка рассмотрения экологических прав и обязанностей в отличие от западных моделей.

«Критического анализа заслуживает механизм юридической ответственности – писал О. С. Колбасов, – то есть система норм-санкций и деятельность правоприменительных учреждений; немаловажное значение имеет профилактика правонарушений в рассматриваемой области отношений, состояние которой нуждается в теоретическом освещении и обосновании» [1, с. 53, 85-86, 226].

Значительное внимание в фаунистическом законодательстве, в законах о недрах, об атмосферном воздухе и при рассмотрении в судах дел по поводу охраны окружающей среды и природопользования уделялось выполнению обязанностей граждан и юридических лиц.

Заметным явлением в области доктринального привлечения судебной системы к рассмотрению экологических проблем стала монография «Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды», где анализу подвергались особенности правоприменительной деятельности, эффективность видов ответственности, в связи с чем рассматривались и судебные дела в сфере экологии [2].

В Законе РФ от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» предусматривались основные принципы охраны окружающей природной среды, среди которых назывались соблюдение требований природоохранительного законодательства, неотвратимость наступления ответственности за их нарушения; впервые давалось определение экологического правонарушения, за которое наступала дисциплинарная, административная либо уголовная, гражданско-правовая, материальная ответственность должностных лиц и граждан, а также административная и гражданско-правовая ответственность предприятий, учреждений, организаций.

Постепенно «карательный» уклон в области экологии сменяется на имущественный, гражданско-правовой в связи с применением преимущественно экономически-административных методов управления природопользованием вместо административно-экономических. Исследования и публикации приобретают конкретность и в связи с судебной реформой призывают к повышению значения системы судов в деле охраны природы; возлагаются обоснованные надежды на судебную реформу, на справедливое и своевременное осуществление правосудия; обжалуются в суд выводы комиссий государственных экологических экспертиз.

Экологической доктриной РФ, одобренной Правительством РФ 31.08. 2002 г. № 1225-р предусматривались развитие и активизация судебных механизмов разрешения противоречий между интересами населения, субъектов хозяйственной деятельности и государства, укрепление системы прокурорского надзора и реализация мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды; развитие системы подготовки, повышения квалификации в области экологии специалистов природоохранных служб, правоохранительных и судебных органов.

В действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10.02.2002г. требования об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются только судом, как и возложение судом на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право подавать в суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве,

реконструкции, эксплуатации объектов, деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, приостановлении и прекращении такой деятельности.

Если в предыдущие десятилетия земельные, другие экологические споры рассматривались преимущественно в административном порядке, то согласно этого Закона споры в области охраны окружающей среды разрешаются в судебном порядке в соответствии с законодательством.

В соответствии со ст. 40 Кодекса административного судопроизводства РФ от 20.02.2015 г. государственные органы, должностные лица, организации и граждане могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов, каковыми признаются экологические интересы.

Повысили роль судебной системы постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» и от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»; в действующем постановлении от 18 октября 2012 г. три десятка пунктов посвящено уголовной, административной ответственности и полтора десятка пунктов – гражданско-правовому возмещению вреда, причиненного окружающей среде.

В актах Конституционного Суда РФ неоднократно обращалось внимание на обязанности государства, его органов, должностных лиц по выполнению закрепленных за ними законодательством природоохранных функций, на необходимость реализации соответствующих полномочий юридическими лицами. В целях усиления прокурорского надзора получает свое развитие система природоохранных прокуратур – Волжской межрегиональной (на правах прокуратуры субъекта РФ) и других специализированных (в том числе, межрайонных) прокуратур.

В основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г., предусматриваются развитие рыночных механизмов, бизнеса и предпринимательства, надзора и контроля, усиление юридической, социальной, моральной ответственности в сфере охраны окружающей среды.

19 апреля 2017 г. Президентом РФ утверждена Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 года, призванная стать основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях, где перечисляются глобальные, внешние и внутренние экологические вызовы, приоритетные направления, среди которых совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности (в которую, по нашему мнению, не может не входить дальнейшее повышение роли продолжающей совершенствоваться судебной системы)

Международное экологическое сотрудничество, ознакомление с природоохранной деятельностью западных стран повысило интерес российских юристов роли судебных систем в защите прав и обеспечении выполнения обязанностей в природной сфере, их судебной практике, порядку рассмотрения в судах экологических дел, организации судебных процессов, распространению исков граждан и их объединений по поводу бездействия природоохранных учреждений и правоохранительных органов.

Таким образом, роль судебной системы в обеспечении экологической безопасности человека, общества, государства возрастает ввиду преимуществ судов в виде закрепленных в законодательстве самостоятельности, открытости, объективного осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон при решении сравнительно новых, достаточно сложных и запутанных природоохранных проблем.

Литература

1. Колбасов О.С. Экология: политика – право. – М.: Наука. 1976 г.
2. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. Монография / под ред. О.С. Колбасова и Н.И. Краснова (Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Жаворонкова Н.Г. и др.). – М.: Изд. Наука. 1985.

Влияние гражданской активности населения на решение социально-экологического конфликта

Социалдык айлана чөйрө тирешүүсүн чечүүгө болгон калктын атуулдук активдүүлүгүнүн таасири

The impact of civic activity of the population on the solution of the socio-ecological conflict

***Аннотация:** в статье рассматривается влияние гражданской активности населения на решение социально-экологического конфликта. Раскрываются формы проявления гражданской активности среди населения города Красноярска по поводу строительства ферросплавного завода.*

***Аннотация:** макалада Социалдык айлана чөйрө тирешүүсүн чечүүгө болгон калктын атуулдук активдүүлүгүнүн таасири каралат. Күйүүчү майды куруу боюнча Красноярск шаарынын калкынын арасында жарандык жигердүүлүктүн түрлөрү ачылган.*

***Annotation:** In the article the influence of civic activity of the population on the solution of the social and environmental conflict is considered. The forms of manifestation of civic activity among the population of the city of Krasnoyarsk are revealed regarding the construction of a ferroalloy plant.*

***Ключевые слова:** социально-экологический конфликт; формы гражданской активности; население города Красноярска.*

***Негизги сөздөр:** коомдук-экологиялыкчыр-чатактар; жарандык жигердүүлүктүн түрлөрү; Красноярск шаарынын калкы.*

***Keywords:** Socio-ecological conflict; Forms of civic engagement; The population of the city of Krasnoyarsk.*

Учет общественного мнения, умение услышать позицию горожан, дают возможность органам власти избежать ошибок, принимая экономические, социально-экологические и другие важные решения [2]. К основным экологическим проблемам общего характера, требующим постоянного внимания органов государственной власти и органов местного самоуправления, относятся следующие: накопленный ущерб, нанесенный окружающей среде в предшествующие годы; высокая концентрация источников потенциального экологического риска на ограниченных территориях (отработанное ядерное топливо, отходы обогащения урана, ядерное и химическое оружие, предприятия военно-промышленного комплекса, трубопроводы, газохранилища, гидроэлектростанции, химические производства, авиация и др.); повышенный риск аварийных ситуаций из-за высокой изношенности основных фондов на предприятиях Сибири; отсутствие или слабое развитие индустрии экологического назначения, незначительный задел по производству экологического оборудования и оказанию экологических услуг; повышенный риск заболеваний экологической этиологии в крупных городах Сибири из-за высокого уровня загрязнения окружающей среды; сокращение биологического разнообразия на территории Сибири [1].

На сегодняшний день в России существует проблема отсутствия четких механизмов взаимодействия власти и общественных организаций. Следствием низкого уровня функционирования диалога между властью и обществом, в условиях разветвленной системы представительства, является отсутствие интеграции между ними. Потребность в исследовании гражданской активности в условиях современных политических реалий,

возрастает в связи с необходимостью создания эффективных институтов гражданского общества, выявления особенностей на региональном уровне. Проблема исследования гражданской активности неоднократно изучалась различными социологами. Отдельные аспекты воспитания социальной и гражданской активности личности были затронуты в работах таких авторов, как Т.К.Ахаян, О.С.Богдановой, Н.И.Болдыревым, В.А.Сухомлинским, В. А. Тихомировой, Г.И. Филоновым, Д.С.Яковлевой и др. В последние годы следует отметить работы Л.И.Аманбаевой, В.А.Беляева, О.И.Волжиной, А.С.Гаязова и др. Изучалась специфика функционирования и формирования гражданской активности городского населения.

Социально-экологический конфликт – столкновение групповых интересов в экологической сфере выражающееся в борьбе за доступ к природным ресурсам, а также в противопоставлении позиций по поводу их использования.

Активность гражданская – одна из форм общественной активности, основной целью которой является реализация социально значимых интересов. Направлена на привлечение максимально возможного внимания общественности, средств массовой информации, властных структур к различного рода общественным проблемам. Среди них выделяются вопросы, связанные с состоянием экологии. Предполагает давление на местные, региональные, федеральные органы власти с целью выработки и принятия соответствующих политических решений. Основана на принципах полной добровольности и свободы участия. Зависит от политических, духовных, культурных ценностей общества и человека в частности.

М. Вебер, А. Грамши, Р. Даль, Э. Дюркгейм, К. Маркс, А. де Токвиль рассматривают феномен гражданской активности с точки зрения таких показателей, как равноправие, самоорганизация, мобилизация сил и способностей. Причину конфликта Эмиль Дюркгейм советует искать в предшествующем ему социальном явлении, благодаря которому он и возник. Учитывая не самую благоприятную обстановку в населённом пункте, на примере которого проводится исследование, люди считают, что дополнительное промышленное предприятие может окончательно плохо сказаться на экологии и здоровье жителей города.

Что провоцирует соответствующее поведение населения, стимулируя его к проявлению гражданской активности. То есть социально-экологический конфликт, возникший на почве планируемого строительства завода ферросплавов, как социальное явление, носит не только отрицательный характер, но и несёт в себе определённую пользу для общества – как любой конфликт, способствуя развитию гражданского общества, повышению гражданской активности, сплочению населения. Реальная причина конфликта по Дюркгейму кроется в предыдущих прецедентах подобного рода. Когда здоровье человека и экология были подорваны строительством таких заводов, как КРАЗ (Красноярский алюминиевый завод) и КРАМЗ (Красноярский металлургический завод).

Таким образом, изучаемый конфликт несёт в себе определённую социальную функцию, направленную на мобилизацию как индивидуальных, так и общественных сил против возникшей опасности. Каждый индивид, осознавая себя неотъемлемой составной частью общества, как целого, поступает так, как он не поступил бы, не чувствуя поддержку группы. Группа думает, чувствует, действует совершенно иначе, чем это сделали бы ее члены, если бы они были разъединены.

Вступая в социально-экологический конфликт, являющийся социальным взаимодействием двух противоборствующих сторон, в лице городского населения и городского правительства, действительность – население, добивается поставленной цели – запрета строительства завода ферросплавов в г. Красноярске. В роли же средств для достижения вышеуказанной цели, выступают митинги, пикеты, сбор подписей против строительства завода и другие методы проявления гражданской активности. Каждый индивид, как часть общественной системы, осознаёт, что проживание в условиях, представляющих угрозу для здоровья не только сегодня, но и для последующих поколений, неприемлемо.

Исследуемый социально-экологический конфликт был разрешён при помощи консенсуса, к которому пришли обе стороны, определив общую цель – поддержание благоприятной экологической обстановки с целью комфортного проживания нынешних и будущих поколений. Стороны (городская общественность и правительство г. Красноярск) договорились о взаимном сотрудничестве, направленном на развитие и благоустройство экологических условий жизни в городе. Средствами воплощения ценностей и целей в действия являются роли. Любой социальный институт предполагает наличие комбинации ролей, содержание которых можно выразить с помощью норм, определяющих права и обязанности применительно к каждой конкретной роли. Нормы стандартизируют и упорядочивают ролевое поведение, делая его предсказуемым, что создает основу социального порядка.

Рассматривая изучаемый конфликт, становится очевидным, что чисто теоретически люди не привязаны насильственно к данному населённому пункту, и в любой момент могут сменить место проживания, однако же, осев на определённой местности, из поколения в поколение, люди естественным образом привыкают к родной земле.

Большинство непарламентских форм государства сочетают подавление и регулирование конфликтов. Конфликты не исчезают посредством их регулирования; они не обязательно становятся сразу менее интенсивными, но в такой мере, в которой их удастся регулировать, они становятся контролируемыми, и их творческая сила ставится на службу постепенному развитию социальных структур. Манифестирование конфликтов, организация конфликтных групп являются условием для возможного регулирования.

Конфликт необходим и естествен для любого общества, так как выполняет адаптивные и интегративные функции, способствует устойчивости и жизнеспособности индивидов социальной системы. Конфликт по поводу строительства завода ферросплавов развился от устных заявлений городской общественности «против», до пикетов, митингов, ночного автопробега в знак протеста. Предмет, из-за которого развился конфликт, шёл в разрез с основополагающими ценностями городского населения. Уровень важности одержания победы в данной ситуации был очень высок, поэтому общественность была настроена идти до конца.

К рассмотрению гражданской активности как формы взаимодействия людей по созданию «социального капитала», необходимого для эффективного сотрудничества индивидов обращены работы П.Бурдье, Р.Д. Патнэма, Ф. Фукуямы и других исследователей. Ю. Хабермас последовательно отстаивал точку зрения, что сила демократического конституционного государства заключается в его способности дополнить социальную интеграцию активным политическим участием граждан. Ученые М.У. Фуули и Т. Каротерс, труды Дж. Коэна и Э. Арато, Г. Алмонд, С. Верба, Д.С. Милль, Ф. фон Хайек, Г. Эрме в рамках развивающей модели демократии обосновали значимость гражданской культуры как внутреннего фактора гражданской активности. Шумпетер выделял в качестве одного из основополагающих факторов формирования гражданской активности уровень жизни и образования граждан. Изучением гражданской активности с позиций, существующих в общественной практике типов политической системы, занимались ученые А.Пшеворский и Ф. Шмиттер. Информатизация и компьютеризация всех сфер современного общества выступают значимым фактором формирования гражданской активности, что позволило таким исследователям, как И.Р. Агамирзян, С. Малконри, Г. Райнерманн и Г.Хьюз рассматривать ее через призму электронной модели демократии.

Изучение видов гражданской активности исследуется в работах А.А. Аузана, А.А. Галкина, О.В. Гаман-Голутвиной, Ю.А. Красина, И.Б. Левина, А.Н. Леонтьева, И.В. Орловой, С.Н. Пшизовой В.Т. Пуляева. Внимание таких специалистов, как Е.В. Малиновская, Г.В. Пушкарева, А.Ю. Сунгуров, А.И. Соловьев, Ю.Г. Чернышев, обращено на сотрудничество институтов гражданской активности с органами государственной власти. Влияние этнического, конфессионального, а также социально-политического

факторов на формирование региональных черт гражданской активности представлено в работах В.А.Авксеньтева, М.А. Аствацатуровой, А.В. Баранова, А.А. Вартумяна, А.М. Ерохина, Н.П. Медведева, М.В. Саввы, В.Р. Чагилова, О.М. Цветкова, В.М. Юрченко.

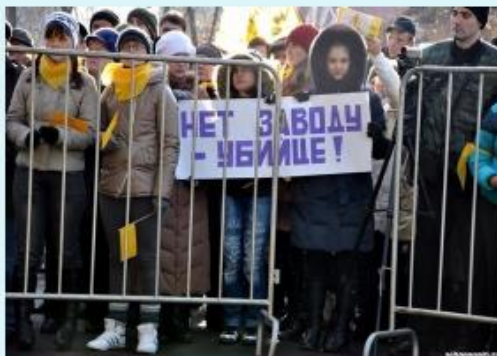
В 11 километрах от Красноярска, на территории незадействованных площадей ООО «Крастяжмаш» (Красноярский завод тяжелого машиностроения), планировалось строительство предприятия I класса санитарной опасности - Енисейского ферросплавного завода для производства ферромарганцевых и силикомарганцевых сплавов. Экологи заявили, что ферросплавный завод, сырье для которого планировалось добываться на Усинском месторождении (Кемеровская область), по степени будущего загрязнения сопоставим с таким гигантом, как Красноярский алюминиевый завод.



В качестве респондентов социологического исследования, проведенного кафедрой социологии РХТУ им. Д.И. Менделеева, выступили жители города Красноярска в возрасте от 18 лет. Выборочная совокупность при доверительном интервале $\pm 5\%$ и уровне доверительной вероятности 0,95 составила 384 человека. По результатам опроса об осведомленности городским населением о планируемом строительстве завода выяснилось, что основная часть респондентов имеет представление о проблеме. Поскольку освещалось в СМИ, социальных сетях, по радио и в печатных изданиях, резонансная волна набрала огромную силу, что и заставило реагировать на нее представителей власти, которые ранее только приветствовали инвестиционный проект [3].

Социально-демографический портрет граждан, активно участвующих в социально-экологическом конфликте по поводу строительства завода ферросплавов в г. Красноярске

- 35% социально-активных граждан от всего населения города Красноярска.
- Молодёжь 18-29 лет и пожилые люди 70 - 79 лет.
- Большинство имеют высшее образование.
- Среди них большинство неженатых и незамужних
- По уровню дохода могут приобретать вещи длительного пользования.
- Большинство активистов проживает в центральном районе города.



Практически все респонденты считали, что завод представляет угрозу. Это объясняется тем, что против строительства завода ферросплавов велась активная пропаганда, в дальнейшем движение вышло на новый уровень в борьбе за чистоту города в целом. В интернет-сообществах подробно описывались последствия влияния завода на здоровье человека. Марганец может вызывать тяжелую интоксикацию в виде формирования вторичного паркинсонизма. Отравление чаще всего происходит в результате вдыхания пыли, содержащей марганцевые соединения. Марганец избирательно накапливается в структурных образованиях экстрапирамидной системы головного мозга. Данная система отвечает за двигательную активность и качественную характеристику движений. Даже после прекращения поступления марганца в организм полное восстановление происходит крайне редко. Более того, прогрессирование заболевания может продолжаться даже после того, как накопление марганца прекращено. Для выведения марганца из базальных структур головного мозга используют внутривенно или внутримышечно кальциево-натриевую соль этилендиаминтетрауксусной кислоты (CaNa₂ЭДТА, тетацин-кальций). Однако лечение мало влияет на уже развившееся заболевание, так как противопаркинсонические препараты малоэффективны [4].

Участие граждан в протестных акциях

(в % от числа опрошенных, n=133).



Опрошенные респонденты, в большинстве своём отметили, что отношение городского правительства к общественному мнению немного изменилось к лучшему, после того, как общественности удалось отстоять свою гражданскую позицию относительно завода ферросплавов. Наиболее действенными оказались следующие формы проявления гражданской активности среди населения: сбор подписей, организованные крупномасштабные митинги с привлечением СМИ, пикетирование. По факту, депутаты Законодательного собрания края приняли закон об учете общественного мнения при строительстве опасных производств. Механизмы, предлагаемые парламентариями, включали проведение референдумов или сельских сходов.

На основании закона были проведены публичные слушания, участие в которых приняли 1587 жителей Красноярска. По итогу практически единогласного голосования против строительства завода, комиссия направила рекомендации по запрету строительства на территории региона губернатору Красноярского края, депутатам Законодательного собрания, председателю Верховного суда и депутатам Госдумы и комиссии при правительстве РФ.

В связи с тем, что социально-экологический конфликт по поводу планируемого строительства завода ферросплавов в г. Красноярске, произвёл довольно сильный резонанс, став одним из самых громких за последние годы, население города в немалой степени изменило свой взгляд на решение проблем такого рода. Кроме того, субъективная оценка населения собственной гражданской активности составляет на сегодняшний день максимум в своём большинстве. По итогам проведенного исследования были разработаны рекомендации для социально активных граждан г. Красноярска. Своевременно озвучивать свою гражданскую позицию относительно возникшего разногласия с органами власти, по тому или иному вопросу. Путем узаконенных мероприятий, предусмотренных законодательством РФ, как можно более активно выходить на конструктивный диалог с городской администрацией, дабы быть услышанными. Организовывать общественные движения, инициативные группы, носящие официальный характер, т.к. рекомендуемые методы способствуют сплочению населения и устойчивости к стрессовым ситуациям. Определять и избирать компетентных лидеров общественных движений, т.к. их роль в грамотном донесении своей позиции и достижении эффективности форм проявления гражданской активности является определяющей. Проявлять гражданскую активность в социальных сетях, т.к. наряду с проведенным исследованием, многие респонденты подтвердили эффективность интернет источников, мотивирующих проявление гражданской активности.

Литература

1. Дахин А.В. Гражданское общество и развитие регионов: индикаторы для эффективных управленческих решений / Электронный ресурс / Режим доступа: <http://nauka.vvags.ru>
2. Коршунова Н.Е. Государственное и муниципальное управление / учебно-методическое пособие. РХТУ им. Д.И. Менделеева. М., 2015. – 48 с.
3. Леонтьев А.Н. Современные способы коммуникации как средство институционализации гражданской активности молодежи / Электронный ресурс. / Режим доступа: <http://politolog.vstu.ru>
4. Экологический сайт nadan.ru <http://zlovopasnosty.ru/2012/01/17/margancevaya-intoksikaciya/> / дата обращения 02.05.2017

Общая теория экологического правопорядка: взгляд из России**Айлана – чөйрө укуктук тартибинин жалпы теориясы: Орусиядан көз караш****General theory of ecological law and order: a look from Russia**

Аннотация: в статье исследуются существующие доктринальные взгляды на категорию «экологический правопорядок». Автор приходит к выводу о том, что экологический правопорядок - это не нормативная категория (данный термин не используется в экологическом законодательстве), а доктринальная, а потому ее цель – создание научной системы оценок эффективности применения экологического законодательства Российской Федерации и ее субъектов.

Аннотация: макала категориясы боюнча иштеп жаткан окууларга көз карашын байкап, "Айлана-чөйрөнүн укуктук тартиби" жазуучу мыйзам экологиялык эреже деген тыянак чыгарат - ченемдик укуктук категория эмес, (бул термин экологиялык мыйзамдары колдонулган жок), жана ыйык китептик окууларга, бирок анын максаты, анткени - Россия жана анын букара экологиялык мыйзамдарынын илимий баалоо системасын натыйжалуу түзүү.

Annotation: In article the existing doctrinal views of category "ecological law and order" are investigated. The author comes to a conclusion that ecological law and order is not standard category (this term is not used in the ecological legislation), and doctrinal and therefore its purpose – creation of scientific system of estimates of efficiency of application of the ecological legislation of the Russia and its subjects.

Ключевые слова: Правопорядок; экология; отрасль права; правоотношение; субъект; суд

Негизги сөздөр: Мыйзамдын үстөмдүгүн орнотуу; экология; укук тармагы; байланыш; предмети; сот

Keywords: Law and order; ecology; the branch is right; legal relationship; subject; court

Проблема социального порядка столетиями была в центре внимания мировой юридической мысли. Современная правовая наука накопила огромное количество сведений о достижениях и ошибках правового регулирования экологических отношений, выработала решения, позволяющие преодолеть либо хотя бы смягчить современный экологический кризис. Вместе с тем, требуется дальнейшее осмысление современной динамики правовой жизни, эффективные исследования новых эколого-правовых реалий, особенно когда это касается экологической и других глобальных проблем современности.

Как отмечалось в научной литературе, правопорядок – это тот юридический результат, к которому стремится государственная власть и все субъекты права, используя разнообразные приемы и пути. В этом социальном результате органически сливаются объективные потребности упорядоченности жизни с деятельностью людей по урегулированию их поведения и поступков.

Данный порядок является юридическим. В законах страны закрепляются все вопросы, связанные с его оформлением, функционированием, поддержанием. Они определяют отношения, включаемые в систему правопорядка, участников, их правовые характеристики и связи; методы и процедуру регулирования, пространственно-временные и личностные характеристики и др. [5].

В теории права обсуждается необходимость более широкого правопонимания, когда правопорядок понимается и как результат деятельности государства, и как результат массовой стихийной социальной деятельности людей по установлению правовых взаимоотношений. Фундаментальность понятия правопорядка состоит здесь, прежде

всего, в том, что посредством него с равным успехом право характеризуется и в социологическом, и в собственно юридическом, и в естественно-правовом аспекте. Из этого следует, что множественность подходов к исследованию проблемы правопорядка необходима и целесообразна на современном этапе развития действующего права [9].

Анализ существующих в правовой науке концепций правопорядка позволил Л.В. Ращупкиной выделить три подхода к пониманию этого сложного явления: 1) состояние общественных отношений, связанное с реализацией права и законности (Л.С. Явич, С.С. Алексеев, Т.М. Шамба, А.С. Шабуров и др.); 2) состояние общественных отношений, характеризующееся (выражающееся) системой правоотношений (В.В. Борисов, М.И. Байтин, Б.Л. Назаров, В.М. Сырых); 3) упорядоченность общественных отношений, выраженная в правомерном поведении (Г.С. Котляревский, А.Б. Лисюткин, В.Н. Казаков) [8].

Представляется, что вторая методологическая основа является наиболее логичной и обоснованной, и позволяет более четко отграничить правопорядок от многих родственных ему правовых явлений, хотя на этот счет есть разные точки зрения. Так, одни авторы полагают, что экологический правопорядок - это вид правового порядка, сложившийся в сфере взаимодействия общества и природы по поводу природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, направленный на создание благоприятной окружающей среды, основанный на праве и законности, складывающийся в результате правомерной деятельности субъектов права и обеспечивающийся государственными органами и иными субъектами [7].

Другие авторы считают, что экологический правопорядок - это система правовых отношений, характеризующая благоприятный уровень состояния окружающей среды, сложившаяся «в результате реализации конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и иных субъектов, исполняющих и соблюдающих возложенные на них юридические обязанности в границах, регулируемых экологическим правом». При этом предлагается рассматривать экологический правопорядок как «составную часть структуры экологического права, его самостоятельный правовой институт» [3].

При всей ценности последней концепции, она имеет ряд дискуссионных аспектов. Во-первых, если экологический правопорядок характеризует благоприятное состояние окружающей среды, но не совсем понятно, чем данная правовая конструкция отличается от «экологических прав человека» и «экологической безопасности», которые характеризуют тоже самое. Во-вторых, кроме соблюдения и исполнения, в теории государства и права выделяются и другие формы реализации права - использование и применение, которые, в данном случае, не названы как средства обеспечения экологического правопорядка. В-третьих, экологический правопорядок не может быть правовым институтом, т.к. это чисто доктринальная категория, которая не отражена в законодательстве. Представляется, что необходимо четко различать экологическое право как науку и отрасль права. Экологический правопорядок - это важнейшая научная категория, позволяющая понять сущность и механизм реализации эколого-правовых предписаний, однако он нормативно не закреплен в каком-то законе. Другими словами, мы выделяем, например, институт ответственности в экологическом праве потому, что объективно существуют нормы экологического и других отраслей права, в совокупности образующих данный комплексный (межотраслевой) институт. Говорить же о появлении нового правового института «экологический правопорядок» можно будет только тогда, когда он получит отражение в нормах экологического права.

Как отмечает Н.А. Духно, предписаниями международных и национальных правовых актов регулируются общественные отношения по поводу формирования «и сохранения благоприятной окружающей среды (экологические отношения). Участниками этих отношений выступают граждане, юридические лица, государственные и общественные формирования - субъекты экологического правопорядка, носители экологических прав и обязанностей» [3].

Между тем, при таком подходе субъекты «экологических отношений» и «экологического правопорядка» совпадают, в связи с чем, есть ряд сомнений насчет целесообразности существования этих двух одинаковых категорий.

Более того – если «содержанием экологического правопорядка являются права и обязанности субъектов общественных отношений, складывающихся по поводу сохранения и поддержания благоприятной окружающей среды, среды обитания человека и иных биосистем» [3], то что будет являться содержанием экологических правоотношений? Разве не права и обязанности их субъектов? Но в чем же тогда будут отличия между «содержанием экологического правопорядка» и «содержанием экологических правоотношений»?

С аналогичной проблемой сталкиваются и исследователи других разновидностей правопорядка. Так, С.В. Андреев отмечает, что «права и обязанности субъектов земельных правоотношений в области градостроительства, их реализация в соответствии с нормами и принципами земельного, градостроительного и иного законодательства есть содержание земельного правопорядка в области градостроительства. В результате указанной реализации субъекты земельных правоотношений в области градостроительства становятся субъектами земельного правопорядка в области градостроительства» [1]. Другими словами, субъекты земельных правоотношений в сфере градостроительства и субъекты земельного правопорядка – это все одни и те же лица.

Столь же непростым является и вопрос о субъектах экологического правопорядка. Н.А. Духно приходит к выводу о том, что «юридические лица экологическими правами не обладают, они признаются субъектами только экологических обязанностей и обязанностей по природопользованию» [3]. Между тем, права и обязанности – это парные и взаимосвязанные категории. Нельзя обладать исключительно правами, и не нести никаких обязанностей, точно также, как нельзя иметь набор юридических обязанностей, и не иметь при этом никаких прав. Данный вывод следует ст. ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды», который прямо предусматривает как права, так и обязанности общественных объединений и иных некоммерческих юридических лиц. Поскольку ГК РФ различает коммерческие и некоммерческие юридические лица, то мы можем говорить о том, что экологические права коммерческих юридических лиц прямо не закреплены в законе (и это безусловный недостаток юридической техники данного закона), однако нет оснований говорить о том, что экологических прав у юридических лиц нет вообще. Например, если имуществу одного коммерческого юридического лица был причинен ущерб в результате нарушения требований экологического законодательства другим юридическим лицом, то вправе ли оно требовать возмещения вреда, причиненного его имуществу? И если аналогичный иск граждан о возмещении вреда здоровью и имуществу мы относим к числу экологических, то почему мы должны сделать исключение в другом случае?

Указанное теоретическое суждение имеет много подтверждений в судебной практике. Так, ООО «РостАгро» обратилось в Арбитражный суд Ульяновской области с иском к ОАО «Ульяновскнефть» о взыскании убытков, указав в обосновании иска, что по соседству с принадлежащими ему земельными участками находится месторождение нефти, которое разрабатывается ОАО «Ульяновскнефть». Осенью 2013 и весной 2014 гг. на этом месторождении были произведены работы по бурению нефтяных скважин. Вся многотонная тракторная и автомобильная техника, используемая ОАО для разработки нефтяной скважины, проезжала к местам бурения нефтяных скважин, а затем возвращалась на автодорогу, оставляя на полях истца непроходимые колеи, рытвины и траншеи. Техника ОАО в ходе ее эксплуатации перемешивала плодородный слой чернозема с глиной и другими породами, загрязняла почву маслами и ГСМ, вытекающими на поля из буксующих грузовых автомашин и тракторов. В результате несанкционированного проезда техники по подготовленным под посев подсолнечника

полям, они частично были испорчены путем перемешивания плодородного слоя почвы с глиной и иными породами, а также загрязнены нефтепродуктами и тяжелыми металлами.

ОАО не отрицало факт принадлежности ему месторождения нефти и ведения работ по его разработке, однако указывало, что ответственными лицами за причиненный ущерб должны являться подрядчики, с которыми у ОАО «Ульяновскнефть» заключены соответствующие договоры.

Судами обеих инстанций было правильно установлено, что в данном случае ОАО «Ульяновскнефть», осуществляющее разработку месторождения нефти, является лицом, ответственным перед истцом за причиненный ущерб, и наличие договоров подряда не может служить основанием для освобождения ответчика от законной ответственности перед истцом, а только предоставляет право предъявления регрессных требований. Решением Арбитражного суда Ульяновской области от 25.02.2015 заявленные требования были удовлетворены частично (в частности, суд посчитал недоказанными требования истца о взыскании упущенной выгоды), однако суд взыскал с ОАО «Ульяновскнефть» в пользу ООО «РостАгро» 540 560 руб. 83 коп. за ущерб, 10 653 руб. 11 коп. – в возмещение расходов по оплате государственной пошлины, 30 462 руб. 60 коп. - расходов по оплате услуг представителя [6].

Весьма интересна позиция Н.А. Духно, согласно которой экологический правопорядок представляет собой вид отраслевого правового порядка со сложной структурой. «Ее элементами выступают: экологическое право (право окружающей среды), субъекты экологического правопорядка, экологические права и обязанности участников экологических (правоохранительных) правоотношений, экологическое правосознание граждан и должностных лиц, государственное и общественное управление экологическим правопорядком» [3]. Дискуссионность такого подхода в следующем:

1) ранее в своей работе автор отмечал, что «экологический правопорядок» - это институт экологического права. Теперь же ВСЕ экологическое право есть элемент экологического правопорядка. Я не против как первого, так и второго подхода, однако оба сразу они, наверное, невозможны.

2) ранее я уже отмечал идентичность категорий «субъект (и содержание) экологического правопорядка» и «субъект (содержание) экологического права». При этом в последней цитате субъект и содержание указаны, а объект «экологического правопорядка» не упомянут. Но не будем придираться к деталям. В указанной структуре следует согласиться с выделением «экологического правосознания» как элемента «экологического правопорядка», о чем довольно часто пишут в эколого-правовой литературе [2], однако не совсем понятно выделение «управления экологическим правопорядком». И дело даже не в том, что «общественного управления» не бывает, поскольку у общественности нет властных функций и механизма принуждения каких-либо субъектов к исполнению собственных предписаний, а в том, что управление – этот очень важный, но всего лишь один из институтов общей части экологического права. Упомянув его, мы должны были бы упомянуть еще и институт ответственности за экологические правонарушения, поскольку без его использования невозможно обеспечить «экологический правопорядок».

Справедливости ради следует отметить, что Н.А. Духно в своем исследовании упоминает проблемы юридической ответственности, отмечая, что «для возложения юридической ответственности за нарушение экологического правопорядка необходимо, чтобы существовала причинная связь между действиями, совершенными в нарушение экологического законодательства, и наступившими вредными последствиями, либо эти действия создавали бы угрозу причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей» [3]. Однако ровно те же самые условия мы наблюдаем и в случае «ответственности за нарушение норм экологического законодательства». И возникает вопрос: как соотносятся друг с другом эти правовые категории?

В связи с этим следует обратить внимание на то, что в науке теория государства и права уже неоднократно обращалось внимание на необходимость преодоления «односторонности нормативистского отождествления права с совокупностью норм (при котором правопорядок оказывается лишь результатом реализации такого права), но и отождествления действительного (действующего) права только с одной из его форм – государственным правом». В связи с этим предлагается использовать социологическую методологию, которая, рассматривая правопорядок как элемент «социальной реальности, позволяет учесть все многообразие факторов, которые могут являться причинами появления того или иного вида правопорядка. Эта методология предполагает обращение внимания на социальный детерминизм правовой жизни» [9].

Разделяя эту позицию, представляется, что рассмотрение «экологического правопорядка» с чисто нормативистских позиций как «совокупности правовых норм, регулирующих тот или иной вид общественных отношений» и воспринимающих «экологический правопорядок» как отдельный правовой институт, неизбежно создаст неразрешимую проблему дублирования смысла и содержания сразу нескольких эколого-правовых категорий, главным образом по линии «субъект (объект, содержание) экологического правопорядка» - «субъект (объект, содержание) экологического правоотношения». Но даже если мы будем смотреть на категорию «экологический правопорядок» через призму его цели, то мы все равно неизбежно получим дублирование по линии обеспечение «экологического правопорядка» и «экологической безопасности» (при очень не простых вопросах соотношения категорий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности», которые на мой взгляд соотносятся как «природоохранная деятельность и ее результат»).

Думается, что категория «экологический правопорядок» имеет смысл только в контексте практики реализации норм экологического права, когда она показывает эффективность природоохранной деятельности публичных и частных субъектов экологического права, отражает состояние окружающей среды и степень реализации экологических прав человека. Только в этом случае данная категория получает практический смысл, а также определенные количественные и качественные единицы измерения. Однако данный подход пока не получил распространения в российской науке экологического права, хотя перспективность его использования не вызывает сомнений.

Таким образом, если говорить о месте категории «экологический правопорядок» в системе категорий экологического права, то его следует отличать от категории «экологическое право» как совокупности норм, «природоохранной деятельности» как работы по реализации норм экологического права, а также «экологической безопасности» как желаемого результата природоохранной деятельности по реализации норм экологического права.

Категория «экологический правопорядок» показывает динамику реализации норм экологического права в отдельно взятый временной промежуток на территории всей страны или ее части, отличаясь от категории «экологическая безопасность» тем, что последняя категория представляет собой модель идеального состояния окружающей среды, в то время как категория «экологический правопорядок» показывает реальное состояние природоохранных дел. Поэтому трудно согласиться с позицией И.Д. Мухиной о том, что «взаимосвязь экологического правопорядка и экологической безопасности очевидна, но все же второе является качественной характеристикой первого» [4].

Другими словами, как можно измерить «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека»? Путем перечисления правовых норм о нормировании, экологическом надзоре и экологической экспертизе? Едва ли мы сможем достигнуть этим позитивного результата. Вероятно, это следует делать путем обобщения судебной практики.

Подводя итоги, следует сделать вывод о том, что «экологический правопорядок» - это не нормативная категория (этот термин не используется в экологическом

законодательстве), а доктринальная (в отличии от категории «природоохранная деятельность» или «экологическая безопасность», часто упоминаемых в законе), и его цель – создание доктринальной системы оценок эффективности применения экологического законодательства Российской Федерации и ее субъектов.

Литература

1. Андреев С.В. Земельный правопорядок в области градостроительства (с использованием законодательства города Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С.7.
2. Галанов А.С. Экологический правопорядок как элемент культуры // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 535-538.
3. Духно Н.А. Теоретические проблемы обеспечения экологического правопорядка: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000. С.6-35.
4. Мухина И.Д. Экологический правопорядок: проблемы содержания // Теория и практика общественного развития. 2015. № 9. С.144-146.
5. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Том 3. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. С. 190-191.
6. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.09.2015 № Ф06-127/2015 по делу № А72-13582/2014 // СПС «Консультант плюс», дата обращения 15.09.2017.
7. Ращупкина Л.В., Солоухина С.В. Экологическое правосознание в системе экологического правопорядка // Вопросы современной юриспруденции. 2014. № 34. С.91-98.
8. Ращупкина Л.В. Экологический правопорядок (общетеоретический анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С.8
9. Юдин А.В. Формы правопорядка в современном обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С.8-14.

Чикильдина А. Ю.

Волгоградский институт управления - филиал РАНХиГС

Волгоград

Chikildina A. Y.

Volgograd Institute of state management - branch of RANEPa

Volgograd

chikildinaanna@yandex.ru

О формировании эколого-правовой культуры современной молодежи

Заманбап жаштардын айлана – чөйрө укуктук маданиятын түзүү жөнүндө

On the formation of ecological and legal culture of modern youth

Аннотация: *Статья содержит обзор основных идей теории эколого-правовой культуры и способах её формирования и развития среди молодежи. Кратко описан педагогический опыт, сделан вывод о роли юридических клиник в развитии эколого-правовой культуры. Сделан акцент на развитие экологического образования как основного способа формирования эколого-правовой культуры.*

Аннотация: *Макалa жаштар арасындагы экологиялык-укуктук маданияттын жана аны түзүү жана өнүктүрүү ыкмаларынын теориясынын негизги идеяларынын түрмөгүн камтыйт. Кыскача педагогикалык тажрыйба сүрөттөлдү, экологиялык-укуктук маданияттагы юридикалык клиникалардын ролу жөнүндө тыянак кылынды. Экологиялык түзүмдүн экологиялык-укуктук маданиятын түзүүнүн негизги ыкмасы катары өнүгүшүнө басым жазалды.*

Annotation: *The article provides an overview of the basic ideas of the theory of ecologic-legal culture and the ways of its formation and development among young people. Briefly describes the teaching experience, the conclusion about the role of legal clinics in developing ecological and legal culture. Focuses on the development of environmental education as the main way of development of ecological and legal culture.*

Ключевые слова: *государственная экологическая политика; эколого-правовая культура; экологическое образование; правосознание; юридическая клиника.*

Негизги сөздөр: *мамлекеттик экологиялык саясат; экологиялык-укуктук маданият; экологиялык билим берүү; правосознание; юридическая клиника.*

Keywords: *Key words: state environmental policy; ecologic-legal culture; environmental education; legal awareness; legal clinic.*

2017 год объявлен в России Годом экологии. Вопросам охраны окружающей среды на федеральном уровне уделяется самое пристальное внимание. В современной России важнейшей социально-политической задачей является формирование экологической культуры общества и в особенности молодежи. С утверждением Основ политики в области экологического развития России [1] данная задача стала в ряд с основными задачами государства. Представители различных наук, в том числе педагогических, юридических, социологических и т.д., на протяжении многих лет занимаются глубокими научными исследованиями в сфере формирования экологической культуры, экологического образования и воспитания, ведут активную педагогическую деятельность. На протяжении многих десятилетий вопросы правового обеспечения формирования экологической культуры не входили в число центральных проблемных вопросов юридической науки, однако их актуальность для настоящего и будущих поколений россиян была осознанна научным сообществом и исследовательские работы в этой сфере пользуются все большей популярностью. Особенность данной проблематики заключается в том, что исследования о формировании современной эколого-правовой культуры молодежи относятся к междисциплинарным.

Научной основой охраны природы выступают разнообразные области естественно-научных и гуманитарных знаний, среди них центральное место занимает экология, которая тесно взаимодействует с географическими, биологическими и валеологическими

отраслями знания. Однако без юридических основ невозможно закрепить приоритеты охраны природы. Экологические проблемы современности в условиях рыночной экономики вызывают кризис нравственности, дисбаланс человеческих правил и природных законов. Именно поэтому вопросы охраны природы бессмысленно обсуждать без исследования вопроса об экологической правовой культуре, ее элементов и условий формирования в среде современной молодежи. Как справедливо отмечают ученые, экологическая культура есть система определенных качественных уровней общественных материально-технических отношений людей к природе и друг к другу по поводу природы [9.С.58].

Сущность экологической культуры, по мнению Б.Т. Лихачева, рассматривается как единое экологически развитое сознание [10.С.464]. Экологическое сознание представляет понимание необходимости охраны природы, осознание последствий расточительного отношения к природным ресурсам.

С позиции законодателя, решение задачи формирования экологической культуры, развития экологического образования и воспитания возможно путем сочетания нескольких способов. Во-первых, необходимо сформировать у всех слоев населения, прежде всего у молодежи, экологически ответственное мировоззрение, во-вторых, требуется развитие мер государственной поддержки распространения через средства массовой информации сведений экологической и ресурсосберегающей направленности. В-третьих, последовательно включить вопросы охраны окружающей среды в новые образовательные стандарты; включить вопросы формирования экологической культуры, экологического образования и воспитания в государственные, федеральные и региональные программы; обеспечить направленность процесса воспитания и обучения в образовательных учреждениях на формирование экологически ответственного поведения, в том числе посредством включения в федеральные государственные образовательные стандарты соответствующих требований к формированию основ экологической грамотности у обучающихся. В-четвертых, следует осуществлять государственную поддержку деятельности образовательных учреждений, осуществляющих обучение в области охраны окружающей среды и развивать систему подготовки и повышения квалификации в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности руководителей организаций и специалистов, ответственных за принятие решений при осуществлении экономической и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду.

С осознанием этих важнейших государственных задач и способов их решения, А.П. Анисимов обосновывает в своих работах статико-динамический подход к определению эколого-правовой культуры. Из анализа результатов исследований других авторов, А.П. Анисимов делает вывод о том, что во внимание, как правило, принимаются статические аспекты эколого-правовой культуры, на основе которых дается определение данного явления как «соблюдение требований экологического законодательства как в ходе ведения хозяйственной или иной экологически опасной деятельности, так и в быту» [2. С. 255]. В тоже время ученый отмечает, что «наряду с соблюдением экологических требований граждан, обладающий высоким уровнем эколого-правовой культуры, должен уметь использовать знания в области права для судебной или административной защиты окружающей среды или ее компонентов, а также индивидуальных и коллективных экологических интересов. И тогда это уже будет понимание эколого-правовой культуры в динамике» [2. С. 256]. В качестве средств формирования общей экологической культуры населения А.П. Анисимов называет систему всеобщего и комплексного экологического образования, которая включает в себя все ступени, начиная от дошкольного до вузовского образования, переподготовку и повышение квалификации специалистов, распространение экологических знаний через средства массовой информации, музеи, библиотеки, спортивные и туристические организации. Кроме этого, следует особо отметить роль юридической клиники как платформы, средообразующего

фактора для решения поставленных государством задач в сфере формирования экологической культуры у студенческой молодежи [3.С.3-5]. Учитывая активное участие профессора А.П. Анисимова в создании и развитии деятельности специализированной эколого-ориентированной юридической клиники в одном из высших учебных заведений Волгограда (с 2005 по 2011 годы), отметим, что исследование проблем, связанных с формированием в студенческой среде экологического правосознания и правовой культуры проводилось на основе многолетней научно-педагогической практики, которая в настоящее время не прекращается и осуществляется в рамках образовательных программ по направлениям бакалавриата при чтении учебных курсов «Экологическое право» и «Земельное право», а также сугубо специальных курсов в рамках образовательной программы магистратуры по эколого-правовому направлению. При работе с молодежью осознанно подчеркивается смещение акцента с экологической культуры на эколого-правовую культуру, обосновывая эту тенденцию тем, что в современных условиях молодой человек познает не столько отдельно взятые явления природы, но в большей степени правовые аспекты природоохранных процессов, при этом важно смотреть в будущее и обмениваться в сфере формирования экологического правосознания между представителями эколого-правовой науки различных стран, что позволит не только воспринять педагогические или законотворческие технологии, но и выявить влияние менталитета населения на восприятие эколого-правовой информации [4.С. 72].

Данный методологический акцент отражается в учебно-методических работах автора. В базовом учебнике по дисциплине «Экологическое право», имеется специальная глава, написанная профессором А.П. Анисимовым, посвященная правовым основам формирования эколого-правовой культуры, в рамках которой автор совершенно справедливо отмечает, что «охрану окружающей среды невозможно обеспечить бессистемными воспитательными мерами, требованиями и запретами. Доведение до широкого общественного сознания эколого-правовых знаний карательного характера, посвященного ответственности за экологические правонарушения, также не позволит достигнуть надлежащего эффекта в деле повышения уровня эколого-правовой культуры населения. И только комплексное, сбалансированное эколого-воспитательное воздействие на сознание, главным образом, молодежи 10—14 лет позволит сформировать у этой социально-активной части населения внутреннюю убежденность в недопустимости причинения вредных последствий окружающей среде» [4.С.93]. Нельзя не согласиться с тем, что чем раньше основы эколого-правовой культуры будут заложены в сознание человека, тем более эффективными будут меры по охране окружающей среды и предупреждению причинения экологического вреда в государстве, в том числе и юридическими лицами, которые в большинстве своем и признаются самостоятельными субъектами экологических правоотношений, но все же создаются людьми и деятельность которых является делом рук человека, результатом их совместных (реже единоличных) решений. О правовой конструкции юридического лица А.П. Анисимов совместно с коллегами рассуждает в цивилистической научной статье [6], которая в срезе правового регулирования охраны природы является благодатной «пищей для молодых умов». Немаловажным для молодых исследователей является тот факт, что профессор А.П. Анисимов дает в отдельных своих работах достаточно обширные разъяснения по вопросам проведения научного исследования [7], в том числе и в сфере изучения и практического решения проблем обеспечения экологической безопасности и защиты экологических прав человека [8]. Необходимо заметить, что сделанные автором в работах рекомендации молодым ученым и будущим профессионалам-юристам, выработанные на основе собственного опыта и работы с правозащитными эколого-ориентированными организациями Волгоградской области и других регионов, несомненно, являются полезными для современной молодежи, осознавшей важность сохранения экологического баланса и планирующей свою деятельность в сфере охраны окружающей среды.

Эколого-правовая культура – важнейшая базовая ценность, без которой невозможно полноценное развитие молодого поколения. Возвращенное в молодежи бережное отношение к природе, уважение правовых принципов охраны окружающей среды, несомненно, в будущем даст свои благодатные плоды для российского общества, и в настоящее время задачи экологического воспитания являются неотъемлемой частью экологической функции российского государства. Научно-исследовательская работа в данном направлении востребована не только со стороны общества, но и педагогического сообщества. Темы, связанные с обозначением и раскрытием роли эколого-правовых ценностей, нуждаются в широком обсуждении. В связи с этим предлагается в учебное время включать вопросы, обозначенные выше и организовывать ежегодные культурные мероприятия, приуроченные Всемирному Дню охраны окружающей среды (5 июня). В рамках развития научной теории эколого-правовой культуры, можно выделить ряд вопросов, которые нуждаются в более глубоком исследовании и являются перспективными темами исследовательских проектов:

- государственные программы и эколого-правовая культура общества;
- экологический и аграрный туризм как перспектива развития экологической культуры;
- специализированные магистратуры эколого-правового профиля как база формирования эколого-правовой культуры;
- особенности формирования эколого-правовой культуры студенческой молодежи;
- роль некоммерческих организаций в формировании эколого-правовой культуры;
- развитие специализированных экологических юридических клиник.

Экологическая правовая культура не может быть сформирована в молодежной среде без качественного многоуровневого экологического образования и экологического просвещения. Следует согласиться с учеными, придерживающимися позиции о том, что экологическая культура является основой для экологического образования в целях устойчивого развития [11,12]. Существенной особенностью развития экологической правовой культуры в среде молодежи является осуществление целевых программ федерального и регионального уровня, направленных на осуществление мероприятий экологического правового просвещения, и принятие специальных правовых актов. На сегодняшний день региональные специальные законы приняты в ряде субъектов Российской Федерации. Например, в Волгоградской области принят и действует Закон Волгоградской области «Об экологическом образовании». При участии Экологического совета при Волгоградской областной Думе разрабатывается Концепция экологического просвещения. Такой документ уже разработан и реализуется в Республике Коми, Санкт-Петербурге, Москве. Концепция представляет собой совокупность современных взглядов и целевых установок в деятельности органов исполнительной власти Республики Коми, органов местного самоуправления, образовательных учреждений всех уровней и типов, учреждений культуры, организаций всех форм собственности, направленных на развитие экологического образования и просвещения населения республики, и является частью социально-экономической политики устойчивого развития региона. Концепция определяет ведущие идеи, которые необходимо учитывать при разработке и реализации программ и планов по экологическому образованию и просвещению населения республики; цель, задачи и ожидаемые результаты экологического образования и просвещения населения республики; основные принципы экологического образования и просвещения населения республики; основные направления деятельности по экологическому образованию и просвещению населения республики; основные механизмы управления и координации действий по экологическому образованию и просвещению населения республики. Принятие подобных концептуальных документов является необходимой основой, точкой опоры в образовательных программах и имеет важное значение при определении приоритетов в образовательной деятельности. Концепция является содержательной и организационной основой региональной политики в области формирования экологической культуры и определяет стратегию и практические меры по формированию экологической культуры населения, ее эффективной поддержки и дальнейшего развития. В целях формирования

экологической культуры населения осуществляется экологическое просвещение посредством распространения знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов. Экологическое просвещение, в том числе информирование жителей города о законодательстве в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, осуществляется органами государственной власти, местного самоуправления, а также общественными объединениями, средствами массовой информации, образовательными учреждениями и учреждениями культуры, иными юридическими лицами. Однако принятием концептуальных документов и законов невозможно практически сформировать экологическую культуру населения.

Для целенаправленного масштабного формирования экологической правовой культуры необходимо осуществление следующих мер в сфере государственного управления: четкое разграничение полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления; создание Координационного общественного совета по вопросам экологического образования, просвещения и формирования экологической культуры; внедрение системы показателей как количественных критериев эффективности политики, проводимой исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления; привлечение руководителей отраслевых и территориальных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, рядовых сотрудников к мероприятиям по формированию экологической культуры.

В части финансового обеспечения мероприятий по формированию экологической культуры необходимо привлекать бюджетные и внебюджетные средства; обеспечить адекватное бюджетное финансирование мероприятий по формированию экологической культуры; разработать, принять и реализовать федеральную долгосрочную программу: «Формирование и развитие экологической культуры в Российской Федерации на 2018—2028 годы и в перспективе до 2035 года» с учетом ментальности различных групп населения и территориальных особенностей субъектов Российской Федерации; создать условия для стимулирования благотворительности в области формирования экологической культуры, активно сотрудничать с бизнесом на основе регулирования налоговой политики.

Литература

1. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.
2. Анисимов, А.П. Развитие эколого-правовой культуры в России: проблемы и перспективы/ А.П. Анисимов.// Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 4 (29). С.255-259.
3. Анисимов, А.П. Студенческая юридическая клиника как фактор повышения эффективности юридического образования/ А.П. Анисимов.// Юридическое образование и наука в России: проблемы модернизации. Тезисы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию СЮИ-СГАП. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С. 3-5.
4. Анисимов, А.П. Экологическое образование и воспитание молодежи: история и современность/ А.П. Анисимов.// Материалы III Международной конференции по проблемам правового воспитания и просвещения детей (г. Волгоград, 25 декабря 2013 года): сборник статей / редкол.: Е.Ю. Маликов и др. – Волгоград: Волгоградский гуманитарный институт, 2014. – С. 66-73.
5. Экологическое право России: учебник для бакалавров / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2013. 495 с.
6. Анисимов, А.П., Гончаров А.И., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Отрицание собственнической правосубъектности сущностью юридического лица// Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. № 3. С. 160-165.

7. Анисимов, А.П., Рыженков А.Я. Методические вопросы проведения диссертационных исследований (на примере гражданского права) // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 3. С.286-289.
8. Анисимов, А.П., Житников И.Н., Нарушкевич С.В. Защита экологических и земельных прав граждан и их объединений: учебно-методическое пособие Волгоград: ФГОУ ВПО Волгоградская ГСХА ИПК «Нива», 2010. – 120 с.
9. Ульянова Н.В. Экологическое сознание и экологическая культура, проблемы и перспективы) // Вестник ТГПУ. 2007. №6. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskoe-soznanie-i-ekologicheskaya-kultura-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 20.09.2017).
10. Лихачев Б.Т. Педагогика. Курс лекций: учебное пособие.- М., 1998.
11. Бутова И. Д. Правовые основы формирования экологической культуры // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2008. №3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-formirovaniya-ekologicheskoy-kultury> (дата обращения: 20.09.2017).
12. Чуйкова Л.Ю. Анализ развития экологического образования в Российской Федерации // Астраханский вестник экологического образования. 2011. №1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/analiz-razvitiya-ekologicheskogo-obrazovaniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 20.09.2017).

Батырбаев Б.С.
КНУ им. Ж. Баласагына, Бишкек
Batyrbaev B.S.
J. Balasagyn KNU, Bishkek
bbs1959@mail.ru

**Уголовная ответственность за совершение экологических преступлений:
сравнительно-сопоставительный анализ нового УК КР**

**Экологиялык кылмыш жасагандыгы үчүн кылмыш-жаза жоопкерчилиги: жаңы
Кылмыш-жаза кодексинин салыштырмалуу талдоо**

**Criminal liability for the commission of an environmental crime: comparative-comparative
analysis of the new Criminal Code of the Kyrgyz Republic**

***Аннотация:** в статье исследуются актуальные проблемы касающиеся уголовной ответственности за совершение экологической преступлении по-новому УК КР вступающего в силу с 01.01.2019 года, рассмотрены вопросы гуманизации и ресоциализации, оптимизации и градуации уголовной ответственности.*

***Аннотация:** макалада 2019-жылдын 01- январында күчүнө кирген жаңы Кылмыш жаза кодекси боюнча экологиялык кылмыштарды жасоо үчүн кылмыш жоопкерчилигине байланыштуу актуалдуу көйгөйлөрү изилденет, кылмыш жоопкерчилигин гумандаштыруу, кайра социалдаштыруу, оптималдаштыруу суроолору каралат.*

***Annotation:** The article examines the actual problems concerning the criminal liability for the commission of an environmental crime in a new Criminal Code of the Kyrgyz Republic, which comes into force on 01.01.2019, addresses the issues of humanization and resocialization, optimization and graduation of criminal responsibility.*

***Ключевые слова:** Конституция Кыргызской Республики, УПК КР, УК КР, уголовная ответственность, экологическое преступление.*

***Негизги сөздөр:** Кыргыз Республикасынын мыйзамы, Кылмыш-жазакодекси, Кылмыш-жазакодексинин, кылмыш-жаза жоопкерчилигинен, курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча кылмыш.*

***Keywords:** Constitution of the Kyrgyz Republic, Criminal Procedure Code of the Kyrgyz Republic, Criminal Code of the Kyrgyz Republic, criminal liability, environmental crime.*

В рамках мер по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике, определенных Конституцией и другими законами Кыргызской Республики, Указом Президента Кыргызской Республики от 8 августа 2013 года № 147 была образована экспертная рабочая группа по разработке нового Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

Исследование вопроса «экологического преступления» в новом проекте УК КР требовала тщательного изучения новых институтов, и проведении сравнительно-сопоставительного анализа состояния касающихся экологических нормдействующего УК КР, т.к. все предусмотренные новации проекта влияют на предмет уголовной ответственности и исполнения приговора.

И так, в проекте УК КР главными направлениями были определены идея гуманизации правосудия, отход от репрессивных мер уголовно-правового воздействия, разработка и внедрение новых механизмов воздействия на осужденного в целях его ресоциализации. В этих направлениях к числу первоочередных задач относится: 1) оптимизация уголовной ответственности; 2) новый подход к природе административной ответственности; 3) декриминализация деяний в УК; 4) депенализация деяний в УК; 5) реформа системы и видов наказаний; 6) введение в УК мер безопасности; 7) введение института пробации.

При подготовке нового проекта УК была предпринята попытка оптимизации уголовной ответственности. В этих целях из УК были выделены уголовные проступки, которые получили свое закрепление в отдельном Кодексе о проступках. В основном – эти были деяниями небольшой тяжести. Ввиду того, что ответственность должностных лиц за административные нарушения будет регулироваться самостоятельным законом об административных процедурах, возникла проблема размещения оставшихся правонарушений в существующей системе законодательства.

Природа административной ответственности - это ответственность чиновника за свои деяния перед обществом. Это иски частных лиц к должностным лицам государственных или муниципальных органов на предмет их незаконных действий. Природа иных правонарушений, совершаемых частными или юридическими лицами, - уголовно-правовая. Соответственно природа бывших административных проступков - уголовно-правовая. Все это предопределило их судьбу, и они отнесены к категории деяний, имеющих уголовно-правовой характер. Однако в силу того, что вред, причиняемый лицом незначителен, было решено отнести их к категории простых нарушений. В этой связи можно говорить об уголовных правоотношениях, как в широком, так и в узком смысле этого слова. При этом следует учитывать, что процессуальный режим преступлений, проступков и нарушений различен.

В действующем УК имеются нормы, которые по своей сущности можно отнести к гражданско-правовым отношениям. В процессе подготовки проекта нового УК данные нормы исключены. Примером могут быть такие деяния, как незаконное использование товарного знака, неправомерные действия при банкротстве и другие.

Оставшиеся деяния отнесены к категории проступков и сгруппированы в проекте Кодекса Кыргызской Республики о проступках. Предполагается, что привлечение к ответственности за проступок не будет влечь за собой судимость.

Важное место в процессе реформы УК принадлежит «депенализации» деяний. Не секрет, что действующий УК представляется высоко репрессивным. Как по срокам лишения свободы, так и по режиму исполнения данного вида наказания.

В новом проекте УК предполагается установить следующие сроки лишения свободы: минимальный - 1 год, максимальный - 15 лет, а по совокупности преступлений - 20 лет. При этом пожизненное лишение свободы остается с возможностью применения условно-досрочного освобождения, но после отбытия 20 лет лишения свободы при помиловании. Значительно снижены сроки лишения свободы в отношении несовершеннолетних. Максимальный срок лишения свободы несовершеннолетнему может быть назначен в виде 10 лет лишения свободы, а по совокупности - 12 лет. Кодекс о проступках предусматривает наказания, не связанные с лишением свободы. В большей части предусмотрены штрафные санкции и общественные работы.

В проекте нового УК предусмотрены альтернативные наказания, не связанные с лишением свободы. К ним отнесены: -общественные работы; лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; исправительные работы; тройной айып; денежный штраф.

Соответственно в самостоятельный пункт выделены наказания, связанные с изоляцией от общества (п. 2 ч.1 ст. 63): содержание в дисциплинарной воинской части; лишение свободы на определенный срок; пожизненное лишение свободы (п. 2 ч.1 ст. 63).

Впервые предпринята попытка градации наказаний по срокам. Так, ряд наказаний поделены на категории исходя из сроков отдельных наказаний либо исходя из размера взыскания. Примером могут быть: общественные работы, имеют -5 категорий (ст. 64); исправительные работы - 3 категории (ст. 66); денежный штраф - 8 категорий для взрослых и 5 категорий для несовершеннолетних (ст. 68); лишение свободы на определенный срок – 6 категорий (ст.70).

Градация по такому наказанию, как лишение свободы, примерно выглядит следующим образом. Лишение свободы по срокам наказания делится на шесть

категорий: лишение свободы первой категории - не более двух лет шести месяцев; лишение свободы второй категории – более двух лет шести месяцев, но не более пяти лет; лишение свободы третьей категории – более пяти лет, но не более семи лет шести месяцев; лишение свободы четвертой категории – более семи лет шести месяцев, но не более десяти лет; лишение свободы пятой категории – более десяти лет, но не более двенадцати лет шести месяцев; лишение свободы шестой категории – более двенадцати лет шести месяцев, но не более пятнадцати лет.

Не имеют категорий наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, тройной айып, содержание в дисциплинарной воинской части, пожизненное лишение свободы.

Введение категоризации, видится, позволит оптимизировать наказания и сузить пределы судебного усмотрения при их назначении.

В связи с подготовкой нового УК и связанного с ним нового КОП многие институты уголовного права претерпели изменения. Во-первых, это отказ от института административной преюдиции, института судимости и понятия повторности (или неоднократности). В ст. 93 проекта УК говорится о судимости лица за совершенное преступление, которая считается погашенной, если после отбытия наказания прошли установленные сроки.

Судимость в концепции действующего УК рассматривается как некое правовое последствие в отношении лица и предполагается, что она может удерживать человека от совершения преступления. Однако, как показывает практика, повторность преступлений, несмотря на существование данного института, при этом все же растет. Судимость как правовое последствие была необходима в качестве основания признания рецидива, а также влияла на квалификацию преступления и на назначение наказания виновному в совершении преступления.

Предлагается отказаться от института судимости как квалифицирующего признака отдельных составов преступлений по следующим соображениям: любое лицо отвечает лишь за содеянное (преступление, проступок, нарушение), а не за то, что он «плохой человек, не вставший на путь исправления»; наличие судимости свидетельствует об обоснованности размера и вида наказания.

Однако следует иметь в виду, что судимость лица за преступление связана и с иными право ограничениями, например, в области занятия определенных должностей. Для этих и иных случаев планируется разработка проекта Закона Кыргызской Республики «О реестре судимости». Это случаи, когда создается банк данных осужденных лиц, в том числе лиц, освобожденных от уголовной ответственности или наказания, лиц, в отношении которых применена пробация или иные средства уголовно-правового воздействия. В настоящее время данный учет осуществляется в Информационном центре Министерства внутренних дел Кыргызской Республики.

В данной ситуации теряется смысл и в институте рецидива. Да и в действующем кодексе он размыт и сложен в восприятии. Признание лица рецидивистом противоречит общей концепции, на которой построен кодекс. Однако это не означает полную потерю института судимости и рецидива. Они могут быть использованы в проекте Уголовно-исполнительного кодекса при определении, например, места и режима отбывания наказания лицом, ранее судимым за совершение преступления. Пенитенциарный рецидив в данной ситуации может сыграть свою положительную роль, а также в случаях применения мер исправительного воздействия к лицу.

Из нового УК исключается институт применения амнистии, учитывая то, что амнистия является конституционным институтом, поскольку порядок её объявления закреплен непосредственно в Конституции. В частности, она включена в полномочие Парламента страны.

Дополнительным аргументом отказа от амнистии в УК явилось то, что в большинстве случаев цель амнистии - это разгрузка мест лишения свободы. При этом не

учитывается момент, который связан с реализацией целей наказания. Амнистия фактически освобождает не только от наказания, но и освобождает от уголовного преследования. Уголовные дела прекращаются на стадии их расследования. Возможно даже снятие судимости. В этой связи возникает вопрос, о какой справедливости и неотвратимости наказания может идти речь, как защитить права потерпевших лиц или как решить вопрос о возмещении нанесенного им ущерба.

Амнистия теряет смысл в связи с делением деяний на преступления, проступки и нарушения, и одновременно предлагается подготовить проект нового Закона Кыргызской Республики «Об общих принципах амнистии». В недалеком прошлом Кыргызстан имел очень высокий уровень тюремного населения. Ежегодно принимаемые ЖогоркуКенешем Кыргызской Республики амнистии служили механизмом разгрузки мест лишения свободы. Говорить о какой-либо эффективности принципа неотвратимости уголовной ответственности и тем более о реализации целей наказания не приходится.

Гуманизация уголовного законодательства была предпринята в 2007 году, когда в систему наказаний были включены наказания, не связанные с лишением свободы. Это публичное извинение с возмещением ущерба, исправительные работы, ограничение свободы, а вместо смертной казни – пожизненное лишение свободы.

Однако данный закон о гуманизации имел кратковременный успех, поскольку показатели тюремного населения стали медленно расти.

Причинами такого явления стали следующие факторы: 1) в действующем УК остаются достаточно высокие сроки лишения свободы; 2) судебная практика является высоко карательной; 3) в УК за преступления небольшой тяжести, менее тяжкие преступления предусмотрено в большей части – лишение свободы.

И ещё один отрицательный момент относится к наказанию в виде пожизненного лишения свободы, которое было возведено в ранг наказаний, не имеющих никаких ограничений. Это привело к тому, что законодатели решили расширить сферу его применения. В результате нам остается лишь прогнозировать рост численности пожизненно лишенных свободы.

Проведенный сравнительно-сопоставительный анализ проекта УК КР в части касающейся главы 40 «Преступления против экологической безопасности и природной среды» показывает, что, законодатель как мера наказания больше место предоставляет возможность к назначению «штрафа» которое сравнительно увеличено от действующего состояния УК КР на десятикратном в некоторых статьях до двадцатикратном размере. Например, статья 280 «Нарушение правил охраны окружающей при производстве работ» наказывается штрафом шестой категории или лишением свободы второй категории с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет. Для определения категории необходимо руководствоваться статьей 69 проекта УК КР, где шестая категория для физических лиц от 4400 до 5000 расчетных показателей, что при кратности получается от 440000 сомов до 550000 сомов штрафного размера в денежном выражении. Аналогичная же статья 265 УК КР размер штрафа предусматривает до 200 расчетных показателей, что составляет до 20 000 сомов, разница в новом проекте имеет десяти, двадцати кратность отличии в сторону усиления или «пенализации» уголовного законодательства.

В новом УК КР назначение наказания предлагается в категориальной форме поэтому санкции статьи за нарушения экологической безопасности начинается с менее тяжкой категории преступления, т.к. небольшой тяжести преступления выделены в «Кодекс о проступке».

Законодатели Парламента считают, что, принятие данного УК КР, не приведет к негативным социальным, экономическим, правовым, правозащитным, гендерным, экологическим последствиям и коррупционным проявлениям. На наш взгляд проект позитивен и соответствует к реалиям сегодняшнего дня.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики. – Б.: Академия, 2010. С.144.
2. Уголовный кодекс Кыргызской Республики. – Б.: Кенеш, 2013. С.203.
3. Уголовный кодекс Кыргызской Республики.www.president.kg/files/docs/proekt_ugolovnyiy.pdf
4. Общественное обсуждение проектов УК, УПК, УИК, ГПК [http: //www.kenesh.kg/RU/Articles/27146Obshhestvennoe_obsuzhdenie_proektov_UK_](http://www.kenesh.kg/RU/Articles/27146Obshhestvennoe_obsuzhdenie_proektov_UK_)

**Ответственность юридических лиц за экологические правонарушения:
национальный и наднациональный опыт**

**Экологиялык укук бузуулар үчүн каралган юридикалык жактардын
жоопкерчилиги: улуттук жана эл аралык тажрыйбасы**

**Responsibility of legal entities for environmental offences: national and supranational
experience**

Аннотация: в статье проанализированы отдельные аспекты российского и зарубежного опыта привлечения к ответственности юридических лиц за экологические правонарушения. Показана дискуссионность проблемы введения уголовной ответственности юридических лиц в России. Выявлены тенденции унификации и гармонизации законодательства стран Европейского Союза в сфере экологической ответственности юридических лиц. Раскрыты основные положения Директивы 2004/35/СЕ от 21 апреля 2004 г. об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий. Сделан вывод о необходимости развития концепции эколого-правовой ответственности как новой формы юридической ответственности

Аннотация: макалада экологиялык укук бузуулар үчүн юридикалык жактарды жоопкерчиликке тартуу боюнча Россиянын жана четөлкөлөрдүн тажрыйбасынын айрым аспектерине талдоо жүргүзүлгөн. Россияда юридикалык жактардын жазык жоопкерчилигин киргизүү көйгөйүнүн талаштуу экендиги көрсөтүлдү. Юридикалык жактардын экологиялык жоопкерчилиги чөйрөсүндөгү Европа Союзунун өлкөлөрүнүн мыйзамдарын унификациялоо жана гармониялаштыруу тенденциялары аныкталды. Экологиялык зыянын алдын алууга жана анын кесепеттерин жоюуга багытталган экологиялык жоопкерчилик жөнүндө 2004-жылдын 21-апрелиндеги 2004/35/ СЕ директивасынын негизги жоболору аныкталды. Юридикалык жоопкерчиликтин жаңы формасы катары экологиялык-укуктук жоопкерчилик концепциясын өнүктүрүү зарылчылыгы жөнүндө тыянак жасалды.

Annotation: Some aspects of the Russian and foreign experience of bringing legal entities to justice for environmental violations are analysed in the article. The discussion nature of the problem of introducing criminal liability of legal entities in Russia is shown. The tendencies of unification and harmonization of the legislation of the countries of the European Union in the sphere of environmental responsibility of legal entities are revealed. The main provisions of Directive 2004/35/CE of 21 April 2004 on environmental responsibility aimed at preventing environmental damage and eliminating its consequences are disclosed. A conclusion is drawn on the need to develop the concept of environmental liability as a new form of legal responsibility

Ключевые слова: юридические лица; уголовная ответственность; экологические правонарушения; национальный и наднациональный опыт; Европейский Союз

Негизги сөздөр: юридикалык жактар, жазык жоопкерчилиги; экологиялык укук бузуулар; улуттук жана улуттуктан жогору турган тажрыйба; Европа Союзу.

Keywords: legal entities; criminal liability; environmental offences; national and supranational experience; European Union

Глобальные экологические вызовы современности: загрязнение окружающей среды, разрушение озонового слоя, парниковый эффект, заставляют серьезно задуматься о необходимости формирования эффективных механизмов ответственности за нарушения в экологической сфере. Именно поэтому особую актуальность приобретает проблема

ответственности юридических лиц как наиболее распространенных субъектов экономического оборота и экологических правоотношений.

В последнее десятилетие в законодательстве России и зарубежных стран сложились различные подходы к ответственности юридических лиц за совершение экологических правонарушений. Особого внимания заслуживает существующих в некоторых зарубежных странах механизм привлечения к экологической ответственности, направленной на предупреждение и ликвидацию вреда, причиненного окружающей среде. Не смотря на то, что вопрос о существовании такого специального вида ответственности как экологическая ответственность в российской доктрине не решен окончательно[1] понятие экологической ответственности применяется на уровне наднационального законодательства СНГ. Например, в ст. 2. «Термины и определения» Модельного закона Содружества Независимых государств «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде, раскрывается понятие экологической ответственности. Согласно п. 1 ст. 2 вышеназванного закона экологическая ответственность – сознательное отношение хозяйствующего субъекта к нормативно-правовым требованиям охраны окружающей среды и добровольно принятых на себя обязанностей и готовности осуществлять превентивные мероприятия по предотвращению ущерба окружающей среде, а также добровольно ликвидировать нанесенный ей вред. Под экологической ответственностью также понимается обязанность субъекта правоотношений претерпеть неблагоприятные последствия в связи с нанесением им вреда окружающей среде.

Другим аспектом проблемы ответственности юридических лиц за экологические правонарушения является обсуждаемый в России вопрос о необходимости введения уголовной ответственности юридических лиц за экологические преступления. Например, Гаевская Е.Ю. считает, что «уголовная ответственность юридических лиц в зарубежном праве некоторых государств была введена в период экологического кризиса. С учетом динамики экологической преступности в России установление уголовной ответственности юридических лиц (его альтернатива - ужесточение административной ответственности хотя бы за отдельные, наиболее экологически опасные правонарушения) будет полезно для достижения целей отечественного экологического права» [2]. По мнению Федорова А.В. «привлечение юридических лиц к уголовной ответственности позволяет взыскивать с виновных юридических лиц значительные суммы штрафов, что оказывает существенное воздействие на других участников рыночных отношений и способствует формированию здоровой конкурентной среды» [3]. Есть и другие мнения противников введения уголовной ответственности юридических лиц. Например, Власов И.С. приходит к выводу о ненужности введения уголовной ответственности в российское уголовное право [4].

Как отмечает Дубовик О.Л. российский «понятийный аппарат уголовного законодательства при реформировании уголовно-экологического права подвергся существенным изменениям под влиянием международных соглашений, в частности для стран - участниц ЕС - преобразованию в соответствии с европейскими директивами и иными актами Сообщества, а равно судебной практики европейских судов» [5]. Основой унификации и гармонизации законодательства стран ЕС в сфере экологической ответственности юридических лиц является Директива 2004/35/СЕ от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий.[6] Директива направлена на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий и не влияет на право компенсации при обычном ущербе, предусмотренное каким-либо соответствующим международным соглашением, регулирующим гражданскую ответственность. Согласно Директиве владелец предприятия, деятельность которого стала причиной экологического ущерба или возможной угрозы такого ущерба, должен нести финансовую ответственность. Обязательным условием экологической ответственности является

наличие причинно-следственной связи между объектом и случаем причинения вреда окружающей среде. В законодательстве тех стран, где применяется экологическая ответственность, владелец объекта обязан принять предупредительные меры при наличии потенциальной опасности причинения вреда окружающей среде, а при нанесении вреда - ликвидировать ущерб за собственный счет. Особенность экологической ответственности заключается в том, что она применяется не только с целью устранения вреда, причиненного окружающей среде, но и с целью предотвращения возможной угрозы его причинения.

Следует учитывать установленные на наднациональном уровне правила расчета экологического ущерба, который может быть устранен путем использования механизма ответственности. Для того чтобы этот механизм был эффективен, должен быть установлен один или несколько загрязнителей, ущерб должен быть конкретным и поддаваться подсчету, найдена причинная связь между ущербом и одним или несколькими установленными загрязнителями. Кроме того, ответственность не является подходящим инструментом при широкомасштабном, рассеянном загрязнении, когда невозможно установить связь между негативным воздействием на окружающую среду и действиями, либо бездействием, определенных конкретных лиц.

Правовой основой применения экологической ответственности на национальном уровне, например, во Франции являются следующие нормативные акты: Директива 2004/35/СЕ от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий (далее – Директива 21 апреля 2004), Закон от 1 августа 2008 г., касающийся экологической ответственности и имплементации различных положений права Сообщества в сфере окружающей среды [7], отдельные нормы Экологического кодекса (Статьи L. 160-1 – L. 173-12) [8].

По законодательству Франции юридические лица публичного права или частные юридические лица могут нести экологическую ответственность за вред, нанесенный окружающей среде в связи с осуществлением профессиональной деятельности. Условия применения режима экологической ответственности определяются нормами специального раздела Экологического кодекса под названием «предупреждение и восстановление в случае причинения вреда окружающей среде». Экологический вред согласно положениям Экологического кодекса - не только сам ущерб, причиненный окружающей среде, но и непосредственная угроза причинения ущерба, если есть достаточная вероятность наступления такого вреда в ближайшем будущем.

Статьи L. 161-1 и L. 165-2 Экологического кодекса определяют условия экологической ответственности, для применения которой нанесенный окружающей среде ущерб должен быть классифицирован как серьезный. Статья L.161-1 Экологического кодекса Франции (с изменениями, внесенными Законом № 2016-1087 от 8 августа 2016 г. - ст. 149) устанавливает критерии установления прямого или косвенного вреда, причиненного окружающей среде.

Ответственным за ущерб, причиненный окружающей среде в результате осуществления своей профессиональной деятельности, является любое физическое или юридическое лицо публичного или частного права, которое осуществляет контроль за профессиональной коммерческой или некоммерческой деятельностью. Оператор может быть привлечен к ответственности при отсутствии вины, при осуществлении опасных видов профессиональной деятельности, перечень которых установлен Экологическим кодексом (например: сбор, транспортировка, восстановление и утилизации отходов и т.д.). Любое лицо несет ответственность за ущерб, причиненный другому, в частности, вследствие уничтожения отходов, держателем которых оно было, или которые оно транспортировало, или за отходы, происходящие в результате продукции, которую оно производило.

Опыт Франции позволяет проследить степень влияния наднациональных нормативных актов Европейского Союза в сфере экологической ответственности на

формирование национального законодательства государств-участников ЕС. Объективная ответственность, применяемая во Франции, более целесообразна для опасных видов деятельности, чем виновная, так как при введении объективной ответственности оператор заинтересован предусматривать эффективные и надежные превентивные меры с учетом характера деятельности.

В российском законодательстве отсутствует понятие «экологическая ответственность», а за совершение виновных, противоправных деяний, нарушающих экологическое законодательство и причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, установлена дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая, материальная ответственность. Анализ позитивного зарубежного опыта позволяет прийти к выводу о необходимости развития концепции эколого-правовой ответственности как новой формы, нового вида юридической ответственности, образование которого вызвано как экономическими, так и политическими изменениями в стране, но в большей мере, резким ухудшением экологической ситуации. [9]. Кроме того, опыт Европейского союза в отношении регулирования экологической ответственности, может быть учтен при совершенствовании законодательства стран Содружества независимых государств.

Литература

1. Ивакин В.И., Белецкая Р.И. Теоретические предпосылки эколого-правовой ответственности как новой формы возмещения вреда, причиненного окружающей среде./ Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017г.)/отв. ред. С.А.Боголюбов, Н.Р.Камынина, М.В.Пономарев.-М. МИИГАиК, 2017. -240с., с.11-16
2. Гаевская Е.Ю. Уголовное право как средство обеспечения экологической безопасности // Российский юридический журнал. 2015. N 1. С. 117 - 123.СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 02.09.2017
3. Федоров А.В. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Журнал российского права. 2015. N 1. С. 55 - 63.СПС «КонсультантПлюс». Датаобращения:02.09.2017
4. Власов И.С. О введении в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2015. N 11. С. 82 - 89.СПС «КонсультантПлюс». Датаобращения:02.09.2017
5. Дубовик О.Л. Уголовно-правовая охрана окружающей среды: история развития, задачи и перспективы (влияние идей В.В. Петрова на формирование и реализацию). Экологическоеправо. 2009. N 2/3. Специальныйвыпуск.СПС «КонсультантПлюс».Датаобращения:02.09.2017
6. Directive 2004/35 du 21 avril 2004 modifiée relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux. Официальный сайт законодательства Европейского Союза URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32004L0035> Дата обращения:28.08.2017
7. Loi №° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Официальный сайт законодательства Франции
8. URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277729&categorieLien=id> Дата обращения 07.08.2017
9. Codedel'environnement. Официальный сайт законодательства Франции URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000020558038&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20130701>Дата обращения 07.05.2017
9. Ивакин В.И., Белецкая Р.И. Указ.соч. с. 16

Афанасьев С.Ф., Волкова Т.В.
Саратовская государственная юридическая академия
Российская Федерация, Саратов
Afanasyev S.F., Volkova T.V.
Saratov State Law Academy
Russian Federation, Saratov
af.73@mail.ru
tvolkova64@mail.ru

Изучение экологических правоотношений через призму межотраслевого юридического подхода

Юридикалык кадамдын тармак аралык призмасы аркылуу айлана - чөйрө укуктук
мамилелерин изилдөө

Studying of ecological relations through the prism of an interindustry legal approach

Аннотация: статья написана при поддержке РФФИ (проект № 17-03-00509 РГНФ). В статье рассматриваются вопросы соотношения частно - правовых и публично-правовых начал в регулировании общественных отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Аннотация: макала ФИРФ нун (долбоордун № 17-03-00509 ЖДП) колдоосу менен жазылган. Макалада жаратылышты колдонуу жана айлана-чөйрөнү коргоодогу коомдук мамилелерди жөнгө салуудагы жеке укуктук жана жалпы укуктук баишталгыч негиздердин өз ара катнаштарынын суроолору каралат.

Annotation: the article was written with the support of the RFBR (Project No. 17-03-00509 of the RNPO). The article discusses the correlation of private-legal and public-legal principles in the regulation of public relations in the sphere of environmental protection and nature management.

Ключевые слова: экологическое право, земельное право, межотраслевой подход.

Негизги сөздөр: курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча мыйзам, жер-укуктук, сектор аралык мамиле.

Keywords: environmental law, land law, interindustry approach.

Известно, что исторически межотраслевой подход сформировался в рамках активного поиска новых методических приемов и способов получения ранее неизвестных знаний о традиционных юридических категориях и явлениях. Такой подход сначала был предложен специалистами общей теории государства и права, а затем стал внедряться в отдельные отрасли права [1], что привело к определенным позитивным научно-практическим результатам, в частности по вопросам корреляции норм гражданского, земельного и экологического права [2].

Сегодня весьма актуальными являются правовые научно-практические изыскания, базирующиеся на межотраслевом подходе, который позволяет понять привычные юридические явления и категории в комплексном, а также едином виде, т.е. вне пределов конкретных предметных познавательных границ и областей. Как правильно отмечает М.Б. Кострова, «... исследования межотраслевого уровня, совокупно отражая разные грани феноменологии права и государства, приводят к более целостному представлению о них, способствуют получению нового знания о "расширенном" предмете исследования» [3].

Сказанное особенно важно для научных работ, в которых обсуждается тематика соприкосновения материальных и процессуальных отраслей права, поскольку, исходя из сложившихся исторических традиций, эти отрасли отчасти существуют и развиваются в параллельных гносеологических плоскостях, что отрицательно влияет на получение принципиально новых сведений о юридической действительности. Постараемся продемонстрировать изложенное на примере отдельных видов или подвидов экологических правоотношений (в частности, на природоресурсных

измельноохранительных) в контексте связи с цивилистическими процессуальными предписаниями.

Известно, что изучение земельных отношений в целом, а равно природоресурсных и земельноохранительных в частности, всегда отличалось многообразием доктринальных взглядов и методологических подходов. Данный вид общественных отношений концентрирует в себе целый спектр важнейших экономических, политических, социальных и экологических оттенков, выступает своеобразным маркером самых разных жизненных проблем. Во многом это детерминировано уникальностью его объекта (которым в самом общем плане может быть названа земля) с его многоаспектной сущностью и разнообразием выполняемых в обществе функций. В этой связи земельные отношения на протяжении достаточно длительного периода времени притягивали и продолжают притягивать к себе пристальное внимание ученых сразу нескольких направлений гуманитарного знания, и прежде всего, представителей экономической и юридической наук, причем в последнем случае как с точки зрения материального, так и процессуального права.

И теми, и другими синхронно признается, что наиболее острые вопросы сосредоточены в сфере земельных связей. Но при этом экономисты дополнительно обосновывают выбор своих исследований тем, что земельным ресурсам, их охране и землепользованию всегда принадлежит ведущая роль в социально-экономическом динамическом формировании любых человеческих обществ и сообществ [4]. Таковые создают определенные стимулы для инвестиций и появления новых рабочих мест; полноценные и эффективные земельные отношения выступают базисом и драйвером развитой экономики, основанной на реальном партнерстве между ее государственным и частным секторами, важнейшим фактором улучшения качества жизни населения.

Вместе с тем, несмотря на то, что объект научного дискурсивного анализа экономистов и юристов один – земельные отношения, тем не менее ракурс анализа не одинаков. Если юриспруденцию первоначально интересует правовое регулирование указанных отношений, то экономика концентрирует свой научный поиск в области хозяйственной деятельности, сопряженной с извлечением прибыли при использовании земельных и иных природных ресурсов [5].

Итак, на самом деле предметом изучения юридической науки выступает целый комплекс сложных земельных правовых отношений. В самом общем виде их можно определить как общественные взаимосвязи по поводу земли, охваченные юридическим императивно-диспозитивным воздействием [6]. Нетрудно заметить, что в данной дефиниции содержится, по сути, два ключевых признака рассматриваемых отношений: объектом воздействия служит земля, а также имеет место регулирование посредством нормативного комбинированного инструментария. Однако для полного уяснения имманентного смысла земельных правоотношений этого явно недостаточно, поскольку тем самым подспудно нивелируются немаловажные природоресурсные и земельноохранительные составляющие.

Как следствие обратимся к основным взглядам, высказанным на этот счет в современной научной литературе. Так, В.В. Петров группирует все земельные правоотношения в зависимости от их содержания на отношения, связанные с правом собственности на землю, государственным управлением и использованием земель, а также их охраной и защитой [7]. Близкую систематику предлагает И.О. Краснова, которая выделяет следующие отношения: собственности, землепользования, управления землями и юридической ответственности [8].

Отсюда можно заключить, что, во-первых, согласно общераспространенной точке зрения, правоотношения в сфере управления земельными ресурсами – это по своей интенции земельные отношения, образующие самостоятельный вид. И, во-вторых, большинство ученых обособляют их от иных видов земельных правоотношений, в частности, правоотношений по охране земель.

Если первый вывод о юридической природе отношений в сфере управления земельными ресурсами возражений не вызывает, то второй, вытекающий из классификации земельных отношений, по нашему мнению, является далеко не бесспорным. Полагаем, что вышеупомянутые два аспекта (использование и охрана земельных ресурсов, с одной стороны, и управление ими – с другой) взаимообусловлены и взаимозависимы. Цели управления земельными ресурсами, как автономного вида публичной деятельности, неразрывно связаны с их использованием и охраной, с обеспечением их должного порядка реализации, среди прочего процессуального. Решение проблемы повышения эффективности использования земли основывается на многогранности функций и свойств земли, что, в свою очередь, влияет на содержание и процедуры управления земельными ресурсами. Отсюда искусственно разделять (противопоставлять) данные виды отношений вряд ли обоснованно.

Более логичной выглядит дифференциация земельных отношений на отношения имущественные, а также возникающие в сфере управления земельными ресурсами и охраны земель. Данную градацию поддерживал, в частности, С.Н. Братусь, выделяя отдельно имущественные и властно-организационные (административные) отношения по управлению земельным фондом [9].

Стало быть, действия по управлению земельными ресурсами в большей степени подпадают под сферу действия земельного права. Недаром п. 1 ст. 3 ЗК РФ гласит, что земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). Поэтому правильной является констатация С.А. Боголюбова о том, что сегодня главные задачи земельного законодательства состоят в регулировании земельного правопорядка, корреспондирующего сути экономических и общественных отношений в России [10].

Однако было бы ошибочным утверждать, что данный вид отношений относится к сфере монорегулирования. Более того, для создания четкой, научно обоснованной, практически применимой концепции правового регламентирования связей в области управления земельными ресурсами, а также охраны земель, на наш взгляд, целесообразным является обращение к межотраслевому исследовательскому подходу. В этом смысле отдельное внимание должно уделяться цивилистическому процессуальному закону, который, к сожалению, в настоящее время не описывает каких-либо процессуальных особенностей, связанных с охраной и судебной защитой земельных правоотношений [11]. И это притом, что *de jure* приоритет отдается охране земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском, а равно лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, а суды достаточно часто сталкиваются с потребностью нахождения справедливого баланса между частными и публичными интересами по спорам, возникающим из различных земельных правоотношений [12].

Верно пишет А.Р. Емалтынов: «С уверенностью можно сказать, что земельные споры являются одной из сложнейших категорий судебных дел, учитывая значительный массив нормативного регулирования земельных отношений, а также особую правовую природу и ценность объекта спора – земли, которая как объект материального мира имеет двойственный характер: в одних отношениях она выступает как природный ресурс, составляющая часть природы, а в других – как один из объектов гражданских прав, имущество, за определенными изъятиями, участвующим в гражданском обороте, в качестве объекта права собственности или других вещных прав» [13]. По причине этого следовало бы задуматься над тем, чтобы в процессуальном законе закрепить отдельные положения, посвященные особенностям рассмотрения и разрешения органами судебной власти надлежащих споров.

Таким образом, межотраслевые связи земельного права в целом обусловлены непростым соотношением частных и публичных правовых начал. Не вызывает сомнений

частноправовая природа отдельно взятых норм о владении, пользовании и распоряжении земельными участками, равно как и публично-правовой характер норм об управлении земельными ресурсами и охране земель, в том числе судебной. При этом ценность земельного законодательства в сочетании с цивилистическим процессуальным механизмом заключается в возможности использования его норм как инструмента комплексного системного правового воздействия государства на земельные отношения [14].

Литература

1. Колесникова К.В. Правовое регулирование бюджетного финансирования охраны окружающей среды и природопользования. М., 2016.
2. Анисимов А.П., Мелихов А.И. Правовой режим земельных участков: новый межотраслевой подход к соотношению норм гражданского и земельного права // Право и экономика. 2008. № 12. С. 4-8.
3. Кострова М.Б. Межотраслевые исследования как актуальное направление развития современной российской юриспруденции // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 86.
4. Лойко П.Ф. Проблемы земельной политики и государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2008. № 2. С. 5.
5. Нагаев Р.Т. Управление земельными ресурсами в городах республики Татарстан (теория, методика, практика): Дис. ... д-ра экон. наук. М., 2000. С. 5.
6. Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. М., 2009. С. 12.
7. Земельное право России / Под ред. В.В. Петрова. М., 1995. С. 59-60.
8. Краснова И.О. Земельное право. М., 2003. С. 30.
9. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 2005. С. 120-121.
10. Боголюбов С.А. Земельное право России. М., 2009. С. 11.
11. Елисеев И.Н. Особенности рассмотрения споров о границах земельных участков // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2013. № 9. С. 21-39.
12. Апелляционное определение Московского городского суда от 26 сентября 2014 г. по делу № 33-24472 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Емалтынов А.Р. Процессуальные особенности рассмотрения земельных споров: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. С. 2.
14. Правовое обеспечение развития сельского хозяйства в России / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2005. С. 67.

Ермаков А.Н., Захарьяцева И. Ю
Саратовская государственная юридическая академия
Российская Федерация, Саратов
Ermakov A.N., Zakharyashcheva I. Y.
Saratov State Law Academy
Russian Federation, Saratov
aleks_law@mail.ru
ivetta4@mail.ru

Охрана окружающей среды: отдельные вопросы специализации правосудия

Айлана-чөйрөнү коргоо: сот адилеттүүлүк адистигинин айрым маселелери

Environmental protection: specific issues of specialization of justice

Аннотация: статья написана при поддержке РФФИ (проект № 17-03-00509 РГНФ). В статье рассматриваются вопросы судебной специализации в сфере охраны окружающей среды. Приводятся примеры функционирования специализированных экологических судов в зарубежных странах, предлагаются направления судебной специализации по экологическим спорам.

Аннотация: макала жобосун (долбоордун № 17-03-00509 ЖДП) колдоосу менен жазылган. Макала айлана-чөйрөнү коргоо жаатындагы соттук адистиги маселелери менен алектенет. Чет өлкөлөрдө С-Роун экологиялык соттордун иштеши жана мисалдар, курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча талаш-тартыштарды сот адистиги багытын сунуштады.

Annotation: the article was written with the support of the RFBR (Project No. 17-03-00509 of the RNPO). The article deals with the questions of judicial specialization in the sphere of environmental protection. Examples of functioning of specialized ecological courts in foreign countries are given, the directions of judicial specialization in ecological disputes are offered.

Негизги сөздөр: курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча талаш-тартыштар; курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча соттор; сот; сот адистештирүү.

Ключевые слова: экологические споры; экологические суды; судебная система; судебная специализация.

Keywords: ecological disputes; landandenvironmentcourts; judicial system; judicial specialization.

Сегодня в юридической литературе активно обсуждается проблема специализации органов правосудия и специализации судей в рамках единой судебной системы Российской Федерации. Многие авторы, высказывающиеся по данной тематике, ссылаясь на ст. 118 Конституции РФ и ст. 26 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», указывают, что назрела острая потребность в создании различных специализированных судов, в том числе тех, которые бы занимались разрешением дел, в основе которых лежат правоотношения, связанные с охраной окружающей среды. Так, А.Н. Приженникова пишет, что «создание специализированных судов будет способствовать повышению качества судебных решений, сокращению ошибок в сфере правосудия, т.к. любое дело, требующее высокой квалификации, лучше выполнит специалист узкого профиля. Важным обстоятельством в создании судов специальной юрисдикции является необходимость установить особый (по сравнению с принятым в судах общей юрисдикции) порядок рассмотрения какой-либо категории дел, учесть особенности процессуального регламента по данной категории дел, имеющих свои цели, а также свои самостоятельные механизмы и особенности правового регулирования, унифицировать правовые процедуры. Специализированные суды позволят более квалифицированно и всесторонне рассматривать дела, осуществляя правосудие» [1].

Для того чтобы разобраться и выяснить целесообразность создания отдельных специализированных судов нужно использовать сравнительно-правовой метод и выяснить, каким образом данная проблематика решается в других государственных образованиях.

Итак, в последние годы государство уделяет особое внимание вопросам экологии, охраны окружающей природной среды, эффективного недропользования и другим

ключевым вопросам жизнеобеспечения. 2017 год объявлен Президентом РФ годом экологии, проведение которого намечено в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития России, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности [2]. Представляется, что достижение поставленных целей связано с необходимостью оптимизации правового регулирования механизма охраны и защиты прав и интересов субъектов правоотношений в этой сфере. Особую актуальность в связи с вышесказанным приобретает проблема повышения качества правосудия по экологическим спорам, важную роль в решении которой играет судебная специализация.

Общепринято рассматривать судебную специализацию в двух аспектах: институциональном, предусматривающем образование судебных органов со специальной компетенцией, и функциональном, означающем формирование специальных судебных составов или же только деятельность отдельных судей применительно к конкретным категориям дел.

На сегодняшний день институциональная специализация судебной деятельности в Российской Федерации представлена Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, а также двумя системами государственных судебных органов: судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Арбитражные суды представляют собой суды специальной компетенции, которые осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции федеральным законодательством.

Институциональная специализация, в отличие от функциональной, требует серьезных затрат на создание специализированных судов или их системы и как правило обусловлена социальной значимостью той или иной сферы общественных отношений, большим количеством споров, сложным комплексным характером законодательства, сложившимися традициями и обычаями, рядом другим факторов. Все сказанное в равной степени применимо и к судебной специализации в сфере охраны окружающей среды.

Правовые основы создания и функционирования судебных органов, рассматривающих дела в сфере охраны окружающей среды, в зарубежных странах разнообразны.

Первым в мире специализированным экологическим судом считается Экологический суд в Новом Южном Уэльсе в Австралии (The Land and Environment Court of New South Wales), который был учрежден в 1980 г. специальным законодательным актом. Суд рассматривает дела, возникающие из отношений, урегулированных нормами земельного, экологического, горного и иного законодательства. Помимо рассмотрения дел по существу суд осуществляет пересмотр судебных актов, разрешает вопросы, связанные с их исполнением. К компетенции суда также отнесено рассмотрение уголовных дел об экологических преступлениях. Предусмотрена специализация судей внутри самого суда, по восьми направлениям [3].

В соседнем с Австралией государстве – Новой Зеландии также функционирует специализированный судебный орган – экологический суд (Environment Court of New Zealand), рассматривающий дела, связанные с использованием природных ресурсов, охраной окружающей среды. Суд был учрежден в 1996 г., став правопреемником Трибунала (Planning Tribunal), но с более широкими полномочиями. Экологический Суд имеет такой же статус, как и окружной суд. Интересно также и то, что указанный суд, хотя и является единственным в стране, централизованно не базируется в каком-либо одном здании, а рассматривает дела по всей стране, проводя судебные заседания в различных городах [4].

Следует отметить, что большинство специализированных экологических судов были учреждены в зарубежных странах примерно в один и тот же период – с 2008 по 2012 годы.

В качестве примера европейской страны, где действуют специализированные экологические суды, можно назвать Швецию. Названные суды (LandandEnvironmentCourts) в 2011 году пришли на смену имущественным судам и экологическим судам. Их всего пять, однако, они не являются полностью самостоятельными, поскольку входят в состав окружных судов. К их компетенции относятся различные категории дел, в частности, связанные с выдачей разрешений на пользование водными объектами и осуществление деятельности, приносящей ущерб окружающей природной среде; с охраной здоровья и окружающей природной среды, вопросами санитарии, возмещением ущерба и взысканием компенсации в связи с использованием природных ресурсов и т.д.

К разрешению дел в экологических судах Швеции привлекаются лица, обладающие специальными познаниями. Называются две категории таких лиц: технические консультанты (technicaladvisors), являющиеся работниками суда, и особые члены суда (particularmembersofcourt) – эксперты в той или иной сфере, не являющиеся работниками суда, но работающие на основе соглашения [5].

Еще одним примером государства, где образован специализированный суд, является Республика Кения. Экологический суд этого государства учрежден специальным законодательным актом, к его юрисдикции отнесены все дела, связанные с охраной окружающей среды. Суд рассматривает дела по первой инстанции, осуществляет пересмотр судебных актов, а также осуществляет надзор за нижестоящими судами, местными трибуналами, гражданами, органами власти [6].

Следует вместе с тем констатировать, что в большинстве зарубежных стран нет специализированных экологических судов. Так, например, в Кыргызской Республике отсутствует институциональная специализация судебной власти в сфере охраны окружающей среды, что следует из положений ст. 3 Закона КР от 18 июля 2003 года № 153 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», согласно которой Верховный суд и местные суды составляют единую систему судов, осуществляющих правосудие по гражданским, уголовным, административным, экономическим и иным предусмотренным законами делам [7]. Следует добавить, что в Кыргызской Республике судебный порядок разрешения споров в области охраны окружающей среды применяется субсидиарно к административному порядку, т.е. суды разрешают указанные споры только если они не отнесены к компетенции органов исполнительной власти [8].

В России также отсутствуют специализированные экологические суды, хотя вопрос об их создании неоднократно поднимался на страницах юридической научной литературы [9]. Полагаем, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует необходимость создания специализированных экологических судов. Главная причина тому – большая территория государства. В отличие от другого специализированного суда России – Суда по интеллектуальным правам, создание которого в единственном числе оправдано, Экологический суд как потенциальный единственный судебный орган с особой компетенцией в сфере охраны окружающей среды не сможет обеспечить эффективное рассмотрение и разрешение всех дел. Что касается создания целой системы экологических судов, то помимо собственно финансовых и прочих организационных вопросов, в качестве аргументов «против» можно привести и другие аспекты, связанные, например, с разграничением компетенции новых судов с уже существующими.

Вопросы судебной специализации должны решаться по-другому. Как справедливо отмечает С.Ф. Афанасьев, законодателю следует остановиться не на концепции специализации судов, а на тезисе о специализации судей, работающих в судах общей юрисдикции [10].

На сегодняшний день о фактической специализации судей по экологическим спорам говорить не приходится. Отсутствие внимания к этой проблеме обусловлено, как представляется, еще и тем, что экологические споры, названные в законодательстве как особая категория правовых споров [11], не обособляются при формировании сводных

статистических сведений о деятельности судов в Российской Федерации. Единичными и явно недостаточными являются также примеры дел, возникающих из экологических правоотношений, включаемые Верховным Судом РФ в обзоры судебной практики.

Таким образом, полагаем, что вопросы судебной специализации в сфере охраны окружающей среды в России следует решать в функциональном аспекте, а именно путем специализации судей федеральных судов по рассмотрению дел, возникающих из экологических правоотношений.

Литература

1. Приженникова А.Н. Перспективы развития специализированных судов в России // Юридические исследования. 2014. № 6. С. 116-129.
2. Указ Президента РФ от 5 января 2016 г. № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // Собр. законодательства РФ. 2016. № 2 (ч. I), Ст. 321.
3. <http://www.lec.justice.nsw.gov.au/Pages/about/about.aspx>.
4. <https://www.environmentcourt.govt.nz/>.
5. <http://www.hogstادمstolen.se/Funktioner/English/The-Swedish-courts/District-court/Land-and-Environment-Courts/>.
6. <http://www.judiciary.go.ke/portal/page/land-and-environment-court>.
7. Закон Кыргызской Республики от 18 июля 2003 года № 153 «О Верховном Суде Кыргызской Республики и местных судах» (с изм. и доп.) // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1279>.
8. Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 53 «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп.) // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218>.
9. Солнцев А.М., Музалева О.С., Шварова А.С. О создании специализированных экологических судов для обеспечения эффективной защиты экологических прав граждан // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 1 (24). С. 28-36.
10. Афанасьев С.Ф. О специализации судов и судей: от судебной реформы середины XIX века до современности // Право. Законодательство. Личность. 2014. № 2 (19). С. 129-136.
11. Ст. 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 46, Ст. 4532.

Совершенствование отдельных уголовно-правовых норм за преступления в сфере экологии

Экология жаатындагы кылмыштар үчүн айрым кылмыш жазык ченемдерин өркүндөтүү

The perfection of some principle in criminal law against the crimes of ecology.

Аннотация: *статья посвящена проблемам касающихся уголовной ответственности за преступления в сфере экологии, где автор рассмотрел современное состояние экологической преступности и предлагает внести изменения и дополнения в соответствующие статьи УК Кыргызской Республики*

Аннотация: *бул макала экология жаатындагы кылмыштарга каршы жаза тартуу көйгөйлөрүнө арналган. Автор экологиялык кылмыштуулуктун заманбап жагдайын карап чыгып, Кыргыз Республикасынын Жаза Кодексинин беренелерине өзгөртүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүүгө сунуштайт.*

Annotation: *The article has an analysis of problems in criminal offence at the sphere of ecology. The author shows the up-to-date condition of the crimes in ecology and offers some changes and additions into several articles of the criminal code of the Kyrgyz Republic*

Ключевые слова: *Уголовный кодекс Кыргызской Республики; экологические преступления; браконьерство.*

Негизги сөздөр: *Кыргыз Республикасынын Жаза Кодекси, экологиялык кылмыштар, жаныбарларды жок кылуу.*

Keywords: *The criminal code of the Kyrgyz Republic; the ecological crime; the poaching*

В соответствии с принятыми международными обязательствами, охрана окружающей среды нашла свое правовое закрепление и в уголовном законодательстве Кыргызской Республики. Так, глава 26 Уголовного кодекса КР предусматривает определенный перечень преступлений в сфере экологии, которые подразделяются на:

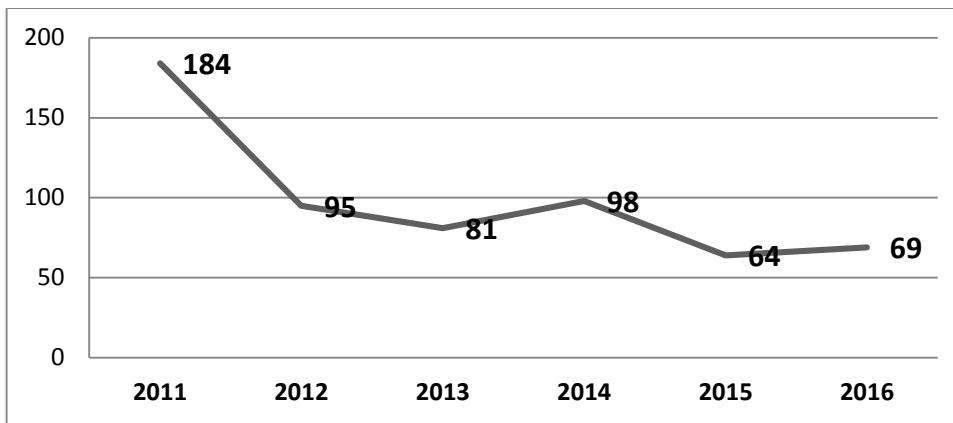
1) преступления, ставящие под угрозу флору: незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 279 УК КР), незаконная рубка особо ценных древесных пород (ст. 279-1 УК КР) и др.;

2) преступления, ставящие под угрозу фауну: незаконная добыча рыбы и водных животных (ст. 276 УК КР), незаконная охота (ст. 278 УК КР) и др.;

3) преступления, ставящие под угрозу окружающую среду: загрязнение вод (ст. 271 УК КР), загрязнение атмосферы (ст.272 УК КР), порча земли (ст. 273УК КР), нарушение правил охраны и использования недр (ст. 275УК КР) и др.).

Как показал анализ изучения единого отчета о преступности МВД Кыргызской Республики, за последние три года, самыми распространенными преступлениями в сфере экологии являются: незаконная добыча рыбы и водных животных (ст. 276 УК КР); незаконная охота (ст.278 УК КР); незаконная порубка деревьев и кустарников (ст.279 УК КР) [1].

Количество зарегистрированных преступлений в сфере экологии (глава 26 УК КР) по Кыргызской Республике за 2011-2016 г.г.



Однако необходимо отметить, что официальные показатели не в полной мере отражают фактическое состояние преступности в сфере экологии т.к. указанные деяния обладают высокой степенью латентности и деформируют общественное представление о реальных масштабах такого рода преступлений. В связи с этим изменяется подход и к правовой оценке экологических правонарушений.

Следует заметить, что данные виды преступлений значительно трансформировались — они стали совершаться в большем объеме, на коррупционной основе, с использованием современных технологий, более организованно и приобрели транснациональный характер.

В настоящее время практически не встречаются многие виды млекопитающих - красный волк (*Cuonalpinus*), среднеазиатская выдра (*Lutralutra*), джейран (*Gazellsubgutturosa*), такие птицы, как дрофа (*Otistarda L.*), орел-могильник (*Aguitaheliaca*). На грани исчезновения находятся тюльпаны блестящий (*Tulipanitida*), Островского (*T. ostrowskiana*) и розовый (*T. rosea*), а также дикорастущий гранат (*Punicagranatum*).

В крайне угрожающем состоянии находятся такие редкие виды животных, как серый варан (*Varanusgriseus*), снежный барс (*Felisuncia*), тьянь-шанский подвид бурого медведя (*Ursusarctosisabellinus*) и многие другие виды.

На сегодняшний день в Красную книгу Кыргызской Республики включены 57 видов птиц, 23 вида млекопитающих, 2 вида амфибий, 8 видов рептилий, 7 видов рыб, 18 видов членистоногих и 83 вида высших растений, 4 вида грибов[2,ч.1].

Таким образом, среди редких и исчезающих видов, больше всего птиц.

Из факторов антропогенного характера наибольшую угрозу биоразнообразию представляют:

- браконьерские и другие виды рубок в лесах различных типов;
- препятствие естественному восстановлению лесов в результате выпаса скота;
- уничтожение участков естественных экосистем в результате деятельности горнодобывающих предприятий;
- сокращение площади лесов в результате отчуждения земель для строительства и прочих нужд;
- чрезмерный сбор лекарственных растений;
- перевылов ихтиофауны в основных водоемах, который приводит к сокращению запаса большинства рыб;
- браконьерская охота на крупных и средних млекопитающих[2,ч.1].

Проведенный нами анализ правоприменительной практики показал, что имелись прецеденты, когда браконьерам удавалось избегать уголовного наказания. К примеру, были случаи, когда охотник находился в охотничьих угодьях законно, имея необходимые разрешительные документы на охоту, предположим на лису, и убивал при этом животного, права на добычу которого у него не было. Егеря задерживали браконьера в момент когда животное вывозилось им в багажнике своего автомобиля. При задержании браконьер пояснял, что нашел убитое животное и подумал: «не пропадать же добро», и

решил забрать домой. Тем более что, на первый взгляд не всегда можно определить: убито животное браконьером с помощью ножа или клыком хищника; было ли задушено животное петлей или наступила естественная смерть. Таким образом, к данному лицу применялись меры административного наказания вместо уголовного.

Похожая ситуация может сложиться и при задержании браконьера с рыбой, утверждающего что нашел сумку с рыбой на берегу.

В связи с этим, мы считаем, необходимым, взяв за основу правовую норму Уголовного кодекса Республики Беларусь[3, ст. 282¹] внести в главу 15 Кодекса об административной ответственности, а также в главу 26 Уголовного кодекса Кыргызской Республики, дополнительные нормы предусматривающие ответственность за незаконное перемещение (транспортировку) или разделку животных и изложить их в следующей редакции:

Статья 149¹, гл.15 Кодекса об административной ответственности Кыргызской Республики: «Незаконные перемещение (транспортировка) или разделка животных.

Незаконные перемещение (транспортировка) или разделка животных, в том числе погибших, или их частей, -влечет наложение административного штрафа на граждан - от пятидесяти до восьмидесяти, на должностных лиц - от восьмидесяти до ста расчетных показателей с конфискацией в установленном порядке находящихся в личной собственности нарушителя предметов и средств, явившихся орудием совершения указанных нарушений, или без таковой.

Статья 278-1, гл.26 Уголовного кодекса Кыргызской Республики «Незаконные перемещение (транспортировка) или разделка животных.

Незаконные перемещение (транспортировка), разделка, закапывание, сожжение животных, в том числе погибших, или их частей, если эти деяния совершены:

- в крупном размере;
- на особо охраняемых природных территориях;
- в отношении животных, виды которых занесены в Красную книгу;
- совершенные лицом, ранее судимым за преступления, предусмотренные настоящей статьей или ст.ст. 276, 278 УК КР, -

наказывается штрафом в размере от пятисот до семисот расчетных показателей либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок от двух до пяти лет.

Данная норма, как нам кажется, не позволит браконьерам избежать ответственности, потому как не придется доказывать, что именно этот человек (или другой), совершил преступление предусмотренное ст. 276 или ст.278 УК КР. Достаточно будет того, что он перемещал животное (животных) без соответствующих разрешительных документов на охоту.

Кроме того, на наш взгляд, для эффективной профилактики преступлений в сфере незаконной охоты, важное значение будут иметь уголовно-правовые нормы предусматривающие ответственность за нарушение правил продажи, скупки и обмена шкур зверей занесенных в Красную книгу.

Первые шаги в этом направлении уже были сделаны. К примеру, страны Евразийского экономического союза завершили ратификацию соглашения о пилотном проекте по маркировке товаров легкой промышленности на изделиях из натурального меха и 12 августа 2016г. оно вступило в силу. С этого дня маркировка контрольными (идентификационными) знаками (специальными электронными чипами) меховых изделий становится обязательной на всей территории ЕАЭС, а приобретение, хранение, использование, транспортировка и продажа немаркированных предметов одежды, принадлежностей к одежде и изделий из натурального меха запрещается[4].

Большинство краснокнижных животных уничтожаются браконьерами именно из-за шкур, которые затем продаются на черном рынке. Чаще всего, для сохранения шкурки процесс убийства происходит наспех, шкуру снимают с еще живого зверя.

Так, оперативниками Главного управления уголовного розыска были выявлены факты незаконного отстрела редких диких животных – снежного барса. Браконьеров не остановил тот факт, что снежный барс был занесен в Красную книгу. В июне 2015-года сотрудники ГУУР МВД получили оперативную информацию, что некие лица пытаются продать шкуры редких животных.

По данной информации были проведены оперативно-розыскные мероприятия, в ходе которых были установлены лица, занимающиеся незаконной охотой и сбытом шкур диких животных, в том числе занесенных в красную книгу.

В начале июня в ходе спецоперации в Сокулукском районе по подозрению в совершении преступления были задержаны гр. Б.Н., 1972-года рождения, житель Чуйской области, и Б.Р., 1969-года рождения, являющийся жителем Жалал-Абадской области.

У задержанных лиц были обнаружены и изъяты 4 мешка, в которых находилось: одна шкура снежного барса с черепом и три шкуры бурого медведя с двумя черепами.

По оперативным данным задержанные пытались реализовать данные шкуры за 8 000 (восемь тысяч) долларов США[5].

Таким образом, мы считаем, необходимо внести в главу 26 Уголовного кодекса Кыргызской Республики дополнительную норму предусматривающую ответственность за незаконную заготовку, продажу, приобретение, обмен, переработку, хранение, ввоз и вывоз шкур животных занесенных в Красную книгу и изделий из них, и изложить ее в следующей редакции: «Статья 278-2. Незаконная заготовка, продажа, приобретение, обмен, переработка, хранение, ввоз и вывоз шкур животных занесенных в Красную книгу и изделий из них.

Незаконная заготовка, продажа, приобретение, обмен, переработка, хранение, ввоз и вывоз шкур животных занесенных в Красную книгу и изделий из них-...».

С учетом изложенного, в целях совершенствования борьбы с преступностью в сфере экологии, по нашему мнению, необходима целенаправленная координация усилий природоохранных и правоохранительных органов (включая пограничные, таможенные и другие службы) Кыргызской Республики.

Кроме того, необходимо развивать сотрудничество с иностранными инвесторами, с природоохранными органами и научно-исследовательскими учреждениями стран ближнего и дальнего зарубежья в области внедрения передовых методов борьбы с браконьерством и сохранению экосистем которые обеспечивали бы защиту биоразнообразия в целом.

Литература

1. Единый отчет о преступности МВД Кыргызской Республики. Форма 4, гл.26 Экологические преступления УК КР за 2011-2016гг.
2. Приоритеты сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на период до 2024 года. Утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2014 года № 131.
3. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3
4. https://www.gazeta.ru/business/news/2016/08/03/n_8954051.shtml. Дата обращения 4.10.2016.
5. <http://kaganat.kg/zaderzhany-podozrevaemye-v-ohote-i-pro/?lang=ru>. Дата обращения 18.09.2016.

Нигматуллина Э. Ф.
Казанский (Приволжский) федеральный университет,
РФ, Республика Татарстан, г.Казань.
Nigmatullina E. F.
Kazan Federal University
RF, Tatarstan, Kazan
elm71@mail.ru

**Факторы ситуационного права, влияющие на формирование норм
земельного права**

**Жер укугунун ченемдерин калыптандырууга таасир тийгизүүчү
жагдайлык укуктун факторлору**

Factors of situational law, influencing the formation of the norms of land law

***Аннотация:** в статье подробно анализируется влияние факторов формирования индивидуально-правовых норм на абстрактно-общие нормы современного земельного права России. Ситуационное право как результат индивидуального правового регулирования отражает синтез земельных общественных отношений и внешней среды. Актуальная разработка в статье правореализации в земельном праве показало эффективность законотворческой и исполнительной деятельности.*

***Аннотация:** макалада Россиянын учурдагы жер укугунун абстракттуу-жалпы нормаларына жекече-укуктук ченемдерди калыптандыруучу факторлордун тийгизген таасирине кеңири талдоо жүргүзүлгөн. Жекече укуктук жөнгө салуунун жыйынтыгы катары жагдайлык укук коомдук жер мамилелери менен тышкы чөйрөнүн синтезин чагылдырып турат. Макалада жер укугундагы укукту ишке ашырууну актуалдуу иштеп чыгуу мыйзам чыгаруу жана аткаруу иштеринин натыйжалуулугун көрсөттү.*

***Annotation:** in the article the influence of factors of the formation of individual legal norms on abstract-general norms of modern land law of Russia is analyzed in detail. Situational law as a result of individual legal regulation reflects the synthesis of land public relations and the external environment. The actual development in the article of the law-realization in the land law has shown the effectiveness of legislative and executive activity.*

***Ключевые слова:** ситуация; факторы; правореализация; земельный участок; права на землю; нормы; земельное право.*

***Негизги сөздөр:** жагдай, факторлор, укукту ишке ашыруу, жеру частогу, жерге болгон укук, ченемдер, жер укугу.*

***Keywords:** situation; factors; legalization; the ground area; the right to land; norms; land law.*

Конструкция «правореализационная ситуация» была введена в 80 - годах прошлого столетия. В работах В.Б. Исакова упоминается о социальной ситуации и социально-юридической ситуации[1], юридическую ситуацию, как общетеоретическую категорию рассматривает И.В. Шипунов[2], в работах С.С. Алексеева, также упоминается о «правовой ситуации»[3], К. Шмитт использует терминологическую конструкцию «ситуативное право»[4].

На возможность перевода абстрактно-общих норм в индивидуально-определенные обращал внимание также Г.Кельзин «Судья, уполномоченный Законом, т.е общей нормой, выносит решение в конкретных случаях, применяет закон к конкретной ситуации, и его решение представляет собой индивидуальную норму»[5].

По мнению А.В. Погодина, в ходе индивидуального нормативного правового регулирования сложной правореализационной ситуации сложная жизненная ситуация и отношение доурегулируются (в частной практике при пробелах в праве вообще могут создаваться в форме частного нормативного договора новые ситуационные нормы) и в ней появляется такой организующе-стабилизирующий ситуацию нормативный комплекс как ситуационное право[6].

На формирование системы правореализации, - отмечает ученый, - позитивно действуют и противодействуют различные национальные и международные факторы. Позитивные факторы: 1) ситуационные факторы - условия, факторы - причины, факторы-

катализаторы, факторы-гарантии влияния на реализацию норм права на микроуровне (а также ситуационные негативные факторы)[7].

Надо заметить, что такой подход теоретиков к ситуационному праву помогает выявить нормообразующие факторы, влияющие на развитие земельного права.

1) Прежде всего, следует вести речь о факторах - катализаторах:

а) требования о переоформлении прав на землю, не предусмотренные Земельным кодексом Российской Федерации[8] установлены статьей 3 Федерального закона от 25.10.2001 N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации (п.1 указанной статьи)[9]. Юридические лица, за исключением лиц указанных в пункте 2 статьи 39.9 ЗК РФ, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность, религиозные организации, кроме того, переоформить на право безвозмездного пользования по своему желанию до 1 июля 2012 года либо до 1 января 2016 года, для лиц на земельных участках которых, расположены линейные сооружения (п.2 ст.3 Закона о введении в действие ЗК РФ).

б) установление временных ограничений для приобретения права собственности на земельный участок без проведения торгов членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения независимо от даты вступления в члены указанного объединения (п.2.7 ст.3 Закона о введении в действие ЗК РФ);

в) наличие государственной либо муниципальной нужды, как строительство объектов федерального транспорта, связи, инфраструктуры железнодорожного транспорта и многие другие нужды определенные федеральным законом (ст.49 ЗК РФ).

- и другие катализаторы, содействующие формированию норм ситуационного права.

2) факторы - условия:

Первый фактор - наличие взаимозависимого договора:

а) наличие договора о комплексном освоении территории;

Так, продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов, лицу с которым заключен договор о комплексном освоении территории (подп.1 п.2 ст.39.3 ЗК РФ) либо заключенного международного договора (в случае изъятия земельного участка для выполнения международного договора) (подп. 2 п.2 ст.56.3 ЗК РФ);

б) заключены гражданско-правовые договоры на строительство или реконструкцию объектов недвижимости, осуществляемых за счет средств бюджета. Так, в силу подп. 5 п. 2 ст.39.10 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование лицам, с которыми в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заключены гражданско-правовые договоры на строительство или реконструкцию объектов недвижимости, осуществляемые полностью за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации или средств местного бюджета, на срок исполнения этих договоров;

в) принятие решения об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд и последующее заключение соглашения возможно при наличии международного договора Российской Федерации

Второй фактор - при условии наличия здания, сооружения. В силу п.1 ст. 39.20 ЗК РФ исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках;

Третий фактор - отсутствуют не устраненные земельные нарушения и соблюдена процедура предоставления земли.

В силу подп. 31 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной либо муниципальной собственности могут быть предоставлены в аренду

без торгов арендатору для ведения сельскохозяйственного производства, в отношении которого у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка, при условии, что заявление о заключении нового договора аренды такого земельного участка подано этим арендатором до дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды такого земельного участка.

- и многие другие условия.

3) факторы - причины;

а) имеется спор о праве. К примеру, в силу п.1 ст.3.1 Федерального закона от 25.10.2001 N 137-ФЗ земельный участок, который располагается под принадлежащими РФ зданиями, строениями, сооружениями, относится к федеральной собственности. По материалам дела Российская Федерация является собственником на здания, расположенного на спорном земельном участке. Нормы земельного законодательства, регулирующие приобретение земельных участков в частную собственность, суды применили ошибочно. Поскольку земельный участок под объектами недвижимости, принадлежащими на праве собственности Российской Федерации, отнесен к ее собственности в силу закона[10].

б) не заключение договора аренды земельного участка занимаемого зданием, сооружением. Как следует из пункта 7 статьи 39.20 ЗК РФ, уполномоченный орган, в течение трех месяцев со дня представления в уполномоченный орган договора аренды земельного участка, подписанного арендаторами земельного участка, обязан обратиться в суд с требованием о понуждении правообладателей здания, сооружения или помещений в них, не представивших в уполномоченный орган подписанного договора аренды земельного участка, заключить этот договор аренды.

- другие.

4) факторы - гарантии:

Таковыми являются процедуры, порядки предоставления земельных участков, условия и сроки совершения юридических значимых действий, проведение государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля, а также привлечение виновных лиц к юридической ответственности (уголовная, административная, дисциплинарная, имущественная, специальная земельно-правовая) в порядке главы XIII Земельного кодекса РФ.

Таким образом, динамику абстрактно - общих норм земельного права обеспечивают нормы ситуационного права, в виде индивидуально-определенных норм закрепленных в форме частного нормативного договора (купли-продажи, аренды, мены и др), решения суда, протокола об административном правонарушении, решения о предоставлении либо изъятии земельного участка, которые восполняют пробелы в позитивном праве и служат прообразом будущих правовых норм.

Литература

1. Исаков В.Б. Юридические факты в советское время. М.: Юридическая литература. 1984. С.47-50.
2. Шипунов И.В. Юридическая ситуация как общетеоретическая категория: автореф. дисс.канд. юрид. наук. Омск.2009.
3. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия. Некоторые тенденции мирового правового развития надежда и драма современной эпохи. М.: Статут.2000.С. 23-29.
4. Шмитт К. Политическая теология. М. 2000. С.26.
5. Теория государства и права: Хрестоматия: в 2-х т./ авт. сост.В.В. Лазарев, С.В. Липень. М.: Юрист, 2001.
6. Погодин А.В. Элементы теории правореализации: автореф. дисс... докт. юрид. наук. С. 14.
7. Погодин А.В. Указ. соч. С.17.
8. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ //СЗ РФ.2001. N 44. Ст. 4147 (в редакции29.07.2017).

9. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»// СЗ. РФ. 2001 г. N 44 ст. 4148
10. Постановление Президиума ВАС РФ от 08.10.2013 N 4995/13 по делу N А51-15719/2011. Официальный сайт Арбитражного суда Поволжского округа [Электронный ресурс]. URL: <http://faspo.arbitr.ru/> (дата обращения 02.02.17).

О совершенствовании правовой охраны водных объектов

Суу объектилерин укуктук коргоону өркүндөтүү жөнүндө

The improvement of the water conservation

Аннотация: в статье рассмотрены проблемы правовой охраны водных объектов в Российской Федерации, сделан анализ действующего российского водного законодательства, предложены современные пути совершенствования правового регулирования отношений в сфере охраны водных объектов и водных ресурсов.

Аннотация: макалада Россия Федерациясынын суу объекттерин укуктук коргоонун көйгөйлөрү каралган, колдонуудагы Россиянын суу мыйзамдарына талдоо жүргүзүлгөн, суу объекттерин жана суу ресурстарын коргоо чөйрөсүндөгү мамилелерди укуктук жөнгө салууну өркүндөтүүнүн жолдору сунушталган

Annotation: In the article the problems of the water conservation in Russian Federation are examined, the Russian water active legislation are analysed, modern means of improvement of legal regulation of the relations in the sphere of the water conservation are proposed.

Ключевые слова: охрана водных объектов; экологическое нормирование; нормы допустимого воздействия на водные объекты; планирование в сфере использования и охраны водных объектов, территориальное планирование.

Негизги сөздөр: суу объекттерин коргоо; экологиялык ченемдөө, суу объекттерине жол берилген таасир берүүнүн ченемдери, суу объекттерин пайдалануу жана коргоо чөйрөсүндөгү пландоо, аймактык пландоо

Keywords: water conservation, ecological standardization, norms of acceptable impact on the water objects, the planning in the sphere of use of the water objects and the water conservation, the territorial planning.

Охрана водных объектов от негативного антропогенного воздействия остается одной из важнейших и сложных задач законодательства. Водные объекты играют ведущую роль в обеспечении жизнедеятельности каждого человека и всего общества, устойчивого развития государства в целом и его отдельных территорий. Несмотря на это, в настоящее время вопросам охраны водных объектов уделяется крайне мало внимания как в эколого-правовой науке, так и в законодательстве, и на практике. Отрадно при этом, что в киргизской юридической науке появились специалисты, активно развивающие экологическое и водное право Кыргызской республики, среди которых нельзя не отметить Азамата Кадырова, сотрудничающего с представителями многих российских эколого-правовых школ, способствуя тем самым совершенствованию национального экологического и водного законодательства.

Одной из основных проблем охраны водных объектов в России является низкая эффективность экологического и водного законодательства, устанавливающего требования к охране водных объектов, о чем свидетельствуют официальные данные [2]. Прежде всего, это касается качества природных вод, которые подвергаются интенсивному загрязнению. Сложившаяся ситуация вызывает необходимость анализа причин низкой эффективности установленных правовых мер охраны водных объектов и поиска новых подходов к обеспечению их благоприятного состояния и нормального функционирования водных экосистем.

Особенностью и одной из проблем правового регулирования охраны водных объектов является то, что объектом охраны от загрязнения и истощения по существу являются не водные объекты, а сосредоточенные в них природные воды. Это подчеркивали многие ученые и специалисты в области экологического и водного права, в том числе и автор

настоящей статьи [1, 10]. Прежде всего, о правовой охране именно вод, а не водных объектов писал классик российского водного и экологического права О.С. Колбасов[6]. Сами водные объекты представляют только форму существования и локализации воды в природе в ее естественном состоянии. Именно природная вода и является непосредственным объектом, который необходим для существования жизни на Земле в целом и развития человеческого общества, в частности. Однако природные воды не поддаются идентификации в качестве объекта конкретных правоотношений по их использованию и охране, поэтому действующий Водный кодекс РФ в качестве объекта водных правоотношений называет водные объекты или их части. Важно при этом понимать, что установление требований и мер по охране водных объектов должно учитывать их физико-географические особенности и неразрывную взаимосвязь между собой и другими природными объектами.

Сосредоточенные в водных объектах природные воды составляют единую водную оболочку Земли, занимая центральное место и являясь связующим звеном между всеми компонентами окружающей среды. Многообразие аспектов влияния водных объектов и гидрологических процессов на условия жизни населения, возможность и эффективность разнообразных видов производства, на условия существования водных и наземных экосистем при естественном или измененном гидрологическом режиме рек, озер и водохранилищ выражается в разнообразных функциях водных объектов – экологической, водохозяйственной, рекреационно-эстетической, социально-экономической, ландшафтной, из которых главная, безусловно - жизнеобеспечение. При этом единство гидросферы Земли и ее тесная связь с другими природными компонентами обуславливает комплексный характер регулирования отношений по использованию и охране водных объектов.

В современных условиях интенсивного развития освоения территорий и роста антропогенной нагрузки на окружающую среду в целом, и водные объекты в частности, существенно возрастает роль земельного и градостроительного законодательства в обеспечении охраны водных объектов, устанавливающего правила по использованию и застройке земель и территорий, деятельность на которых связана с воздействием на водные объекты.

Существующая в Российской Федерации и других странах – бывших республик в составе СССР - система правовой охраны водных объектов от негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности традиционна и в целом сложилась в советский период, что отмечается и уже упомянутым представителем киргизской юридической науки Кадыровым А.А. [4]. Основные меры правовой охраны водных объектов заключаются в следующем:

- 1) нормирование допустимых воздействий на водные объекты;
- 2) установление требований по охране водных объектов при различных видах их использования;
- 3) регулирование землепользования на прибрежных территориях;
- 4) в определенных случаях установление специальных режимов водных объектов, имеющих особо ценное значение, по отношению к которым вводятся дополнительные меры по их охране (например, путем отнесения водного объекта к особо охраняемому или придание водному объекту статуса рыбохозяйственного значения).

Перечисленные меры в основном устанавливаются водным и экологическим законодательством и заключаются, прежде всего, в регулировании уже разрешенной осуществляемой деятельности (за незначительным исключением запрета и ограничения некоторых видов деятельности на прибрежных территориях в границах водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов).

Однако, как показывает практика применения соответствующего законодательства, указанные меры сами по себе не обеспечивают надлежащую охрану водных объектов,

особенно от загрязнения воды в водных объектах и деградации водных экологических систем.

Основной мерой по охране водных объектов от загрязнения в течение длительного периода остается нормирование определенных допустимых воздействий, осуществляемых хозяйствующими субъектами. К таким нормируемым воздействиям на водные объекты относятся сброс загрязняющих веществ в водные объекты, осуществляемый из стационарных источников в виде сброса сточных вод и изъятие водных ресурсов из водных объектов.

В целом нормирование в сфере охраны окружающей среды заключается в установлении предельно допустимых уровней воздействия на природные компоненты (нормативов допустимого воздействия) всех конкретных источников загрязнения исходя из совокупного уровня допустимого антропогенного воздействия на окружающую среду, при котором сохраняются установленные нормативы качества окружающей среды.

В области водных отношений главная задача нормирования состоит в сохранении надлежащего качества природных вод, которое должно обеспечивать как нормальные условия существования и развитие водных экосистем, так и пригодность водных объектов для использования их человеком.

Традиционно действовавшая в Российской Федерации система экологического нормирования основывалась на причинно-следственной связи между антропогенной нагрузкой и состоянием (качеством) объекта нормирования – компонента окружающей среды с учетом ассимилирующей способности соответствующей экосистемы природного объекта. Ассимилирующая способность водного объекта – способность водного объекта принимать определенную массу веществ в единицу времени без нарушения нормативов качества воды в контролируемом створе или пункте водопользования.

Общепризнано, что экологическое нормирование остается основным правовым механизмом, позволяющим регулировать процесс негативного воздействия на окружающую среду, в нашем случае – на водные объекты. Однако система нормирования допустимых воздействий на водные объекты, направленная изначально на предотвращение загрязнения вод путем регулирования сброса загрязняющих веществ в водные объекты хозяйствующими субъектами с помощью установления индивидуальных нормативов допустимого воздействия для каждого источника загрязнения, рассчитанных на основании нормативов качества воды, давно превратилась, по существу, в фискальный инструмент государства, представляющий источник дополнительного дохода федерального бюджета, но не выполняющий свою экологическую функцию.

Современный уровень научно-технического и экономического развития государства и общества в Российской Федерации не позволяет обеспечить эффективную правовую защиту поверхностных вод непосредственно при эксплуатации различных хозяйственных объектов, особенно промышленности, энергетики, оборонного комплекса, поскольку установленные нормативы допустимого воздействия для конкретных стационарных источников загрязнения часто не могут быть соблюдены в связи с несоответствующим состоянием очистных сооружений или устаревшей технологией производства. В таких случаях действующее законодательство позволяет устанавливать временные лимиты на сбросы загрязняющих веществ по фактическим сбросам, полностью нивелируя весь природоохранительный элемент системы нормирования. К сожалению, приходится констатировать, что в современных рыночных условиях экономика продолжает побеждать экологию, как верно отмечал еще в советские времена классик российского экологического права Петров В.В. [9].

Поэтому в современных российских условиях в системе правовой охраны водных объектов и обеспечения их благоприятного состояния на первое место должны выходить правовые меры превентивного характера, которые должны предотвращать появление новых источников негативного воздействия на водные объекты либо обеспечивать научно-обоснованное их размещение с учетом уже существующих источников и

установленных нормативов допустимого воздействия по отношению не к индивидуальным источникам загрязнения, а по отношению к водным бассейнам и их частям. В Экологической доктрине Российской Федерации, определяющей цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период, в качестве основных принципов государственной политики в области экологии, в том числе закреплены:

- предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий;
- отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды[11].

По существу, данные принципы должны выражаться в законодательстве путем установления системы требований и правовых механизмов, направленных на научно-обоснованное размещение объектов, оказывающих или потенциально способных оказать негативное воздействие на состояние водных объектов. В противном случае нерегулируемая урбанизация территорий и экологически необоснованное размещение таких объектов, безусловно будет причинять невосполнимый вред водным объектам и связанными с ними экосистемам и населению, что во многих случаях сейчас и происходит.

Когда-то основной правовой мерой обеспечения соблюдения экологических требований при размещении хозяйственных объектов, оказывающих негативное воздействие в том числе на поверхностные воды, являлось обязательное проведение процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) планируемой хозяйственной и иной деятельности и государственной экологической экспертизы, которые предусматривались Законом об охране окружающей среды. Несмотря на определенные проблемы и недостатки правового регулирования ОВОС и экологической экспертизы, данная процедура представляла собой реальный механизм учета экологического фактора еще на стадии принятия решения о намечаемой деятельности с учетом общественного мнения по вопросам оценки экологических последствий планируемого воздействия.

На значение и необходимость осуществления оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы при размещении и проектировании хозяйственных объектов с целью принятия экологически обоснованных решений указывали многие авторы, в том числе и автор настоящей статьи. Целью проведения ОВОС являлось прогнозирование возможного состояния ресурсов и окружающей среды в зависимости от выбранного проекта, включая и «нулевой» вариант, то есть при отказе от реализации проекта.

Следует отметить, что европейское экологическое право именно ОВОС отводит главную роль в природоохранной предупредительной политике, закрепляя необходимость процедуры ОВОС как важнейшего условия для принятия принципиальных решений о строительстве объектов [10].

Однако в настоящее время в России оценка воздействия на окружающую среду практически выведена из системы правовых мер окружающей среды в результате реформирования экологического законодательства в угоду строительным и экономическим интересам.

Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменил как саму концепцию экологической экспертизы, исключив из цели экологической экспертизы определение допустимости реализации ее объектов в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных,

экономических и иных последствий их реализации, так и существенно сократил перечень объектов, подлежащих экологической экспертизе.

Из объектов экологической экспертизы были удалены документы территориального планирования и все виды градостроительной документации, а также проектная документация объектов капитального строительства, за исключением случаев строительства в границах особо охраняемых природных территорий, прилегающих морских пространств и особо сложных технических и опасных объектов.

Вместе с отменой требований об обязательном проведении экологической экспертизы в отношении всей планируемой и проектируемой деятельности фактически ликвидирована и процедура оценки воздействия соответствующей деятельности на окружающую среду, поскольку проведение ОВОС предусматривается законодательством только при осуществлении экологической экспертизы. Градостроительный кодекс РФ (п. 12 ст. 48) также не предусматривает в составе проектной документации, представляемой на государственную экспертизу, наличия материалов оценки воздействия на окружающую среду. Единственным соединяющим звеном между экологическими требованиями и планированием хозяйственной деятельности осталось требование об обязательном проведении государственной экологической экспертизы в отношении проектов федеральных и региональных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов. Однако в целевых программах предусматривается строительство и размещение далеко не всех объектов, потенциально опасных для состояния природных вод. В отношении всех остальных объектов в настоящее время в российском законодательстве практически отсутствует согласованный механизм обеспечения экологически обоснованного планирования и размещения объектов, негативно воздействующих на окружающую среду, в том числе и на поверхностные водные объекты.

При этом Водным кодексом РФ предусмотрена такая важная правовая мера обеспечения охраны и рационального использования водных объектов, как разработка и утверждение для каждого речного бассейна и их частей схем комплексного использования и охраны водных объектов. В схемах устанавливаются основные целевые показатели состояния и использования водных объектов и их частей, перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов и объем их финансирования, то есть вся информация, необходимая в том числе для планирования осуществления различных видов деятельности, способных оказывать негативное воздействие на состояние природных вод.

Поскольку планирование возможного размещения объектов, связанных с такими видами деятельности, осуществляется в процессе территориального планирования и градостроительного зонирования, то принципиально важным для обеспечения охраны водных объектов становится правовая связь порядка подготовки и принятия данных документов с утвержденными схемами комплексного использования и охраны водных объектов. Однако в настоящее время в российском законодательстве прямая правовая связь между планированием использования и охраны водных объектов и осуществлением градостроительной деятельности в части территориального планирования и градостроительного зонирования отсутствует. Представляется, что в целях совершенствования правовой охраны водных объектов, в первую очередь необходимо установить порядок учета и согласования схем комплексного использования и охраны водных объектов с документами территориального планирования и градостроительного зонирования, что позволит улучшить ситуацию в сфере использования и охраны водных объектов и избежать дальнейшего ухудшения состояния природных вод.

В целом следует отметить, что в современных условиях невозможно обеспечить эффективную охрану водных объектов от негативного антропогенного воздействия без

синергетического согласованного действия норм экологического, водного, земельного и градостроительного законодательства.

Литература

1. *Бринчук М.М.* Экологическое право: объекты экологических отношений. М.: «Институт государства и права РАН», 2011. С. 81.
2. *Государственные доклады Российской Федерации* «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации», «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации», «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране», размещенные на сайте Минприроды РФ // <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1258>.
3. *Директива ЕЭС 85/337/ЕЭС* «Об оценке воздействия на ОС отдельных государственных и частных проектов». OfficialJournalES, 1985. С 47.
4. *Кадыров А. А.* Проблемы правовой охраны вод в Кыргызской Республике // Экологическое право. 2017. № 3. С. 23-30.
5. *Колбасов О.С.* Водное законодательство в СССР. М.: Юридическая литература, 1972. С. 186.
6. *Колбасов О.С.* Экология: Политика-Право. М: Наука, 1976.
7. *Маршал Л. Д.* Оценка воздействия на окружающую среду как инструмент принятия решений.1989.
8. *Петров В.В.* Экология и право. Москва, Юридическая литература, 1981. С. 135-136
9. *Романова О. А.* Правовая охрана поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 13.
10. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36, ст. 3510.

Ручкина Г. Ф.

Департамент правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации, Москва

Ruchkina G. F.

Department of legal regulation economic activities
Financial University under the
Government Russian Federation, Moscow
GRuchkina@fa.ru

Современный экологический кризис: правовые проблемы

Заманбап айлана чөйрө кризиси : укуктук көйгөйлөрү

The current environmental crisis: legal issues

Аннотация: необходимость создания оптимального комплексного правового механизма регулирования экологических проблем на всех стадиях природопользования, включающих сочетание рационального использования природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности предопределяется современным экологическим кризисом.

Аннотация: заманбап экологиялык кризистин алдын ала жаратылыш ресурстарын, айлана-чөйрөнү коргоо жана экологиялык коопсуздук жана туруктуу пайдалануу менен айкалышы, анын ичинде жапайы жаныбарлардын бардык баскычтарында экологиялык маселелерди жөнгө салуу үчүн оптималдуу комплекстүү укуктук механизмдин түзүү зарыл.

Annotation: Necessity to create an optimal integrated legal mechanism for regulating environmental problems at all stages of nature management, including a combination of rational use of natural resources, environmental protection and ensuring environmental safety is predetermined by the current environmental crisis.

Ключевые слова: экологическая безопасность; экологический кризис; окружающая среда; рациональное использование природных ресурсов; стихийные бедствия; государственная политика в сфере экологии.

Негизги сөздөр: экологиялык коопсуздук; экологиялык кризис; айлана-чөйрө; жаратылыш ресурстарын сарамжалдуу пайдалануу; табигый кырсыктар; чөйрөсүндөгү мамлекеттик саясат экология.

Keywords: environmental security; ecological crisis; environment; rational use of natural resources; natural disasters; the state policy in the sphere of ecology.

Сиюминутное удовлетворение всевозрастающих человеческих потребностей приводит к неконтролируемому использованию и загрязнению природных ресурсов, вредным выбросам (показатели загрязнения атмосферного воздуха превышают допустимые в половине городов мира); колоссальным объемам отходов производства и потребления, растущим из года в год. Только в России за 2016 год остались не переработанными 200 млн. тонн отходов. Общий объем отходов производства и потребления в настоящее время увеличился до 100 млрд. тонн, занимающих около 4 млн. га земли. [9] Без сомнения, данная ситуация является кризисной, так как способствует:

- отравлению естественных экологических систем,
- уничтожению почвенного слоя на огромной территории,
- массовым нарушениям права каждого человека на благоприятную окружающую среду.

Не случайно из главных угроз человечества в 2017 году эксперты Всемирного экономического форума в Давосе [1] назвали экологические проблемы, решение которых сегодня не только важно для обеспечения устойчивого развития общества, но и необходимо для самого выживания человечества. Экологические риски (риски, связанные с окружающей средой) вышли на первый план – экологические катастрофы,

экстремальные погодные явления и масштабные стихийные бедствия, а также неспособность человечества справиться с климатическими изменениями.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ 2017[2]

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ	ОПИСАНИЕ
Экстремальные погодные явления (например, наводнения, штормы и т.д.)	Значительный материальный ущерб, ущерб, причиненный инфраструктуре, и/или экологический ущерб, а также человеческие жертвы, вызванные экстремальными погодными явлениями
Несостоятельность мер по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему	Неспособность как государств, так и представителей бизнеса обеспечивать соблюдение или принятие эффективных мер для смягчения последствий изменения климата, защиты населения и оказания помощи предприятиям, затронутым изменением климата, для адаптации
Значительная утрата биоразнообразия и разрушение экосистемы (как наземных, так и прибрежных/морских)	Необратимые последствия для окружающей среды, приводящие к значительному истощению ресурсов, необходимых как для человечества в целом, так и для промышленности в частности
Крупномасштабные стихийные бедствия (например, землетрясение, цунами, извержение вулканов, геомагнитные бури)	Значительный материальный ущерб, ущерб, причиненный инфраструктуре, и/или экологический ущерб, а также человеческие жертвы, вызванные геофизическими катаклизмами, такими как землетрясения, вулканическая активность, оползни, цунами, или геомагнитные бури
Техногенный ущерб окружающей среде и катастрофы (например, разливы нефти, радиоактивные загрязнения и т. д.)	Неспособность предотвратить причинение серьезного антропогенного ущерба, стихийные бедствия, а также экологические преступления, повлекшие причинение вреда жизни и здоровью людей, инфраструктуре, имуществу, экономической деятельности и окружающей среде

Количество природных стихийных катаклизмов растет[7]. Так, Институт по окружающей среде и безопасности человека при Университете ООН (UNU-EHS) опубликовал отчет относительно мировых рисков и последствий возможных стихийных бедствий в 2016 году [2]. Индекс мировых рисков (WorldRiskIndex 2016), рассчитанный Институтом пространственного и регионального планирования в Штутгарте (IREUS) и являющийся неотъемлемой частью указанного отчета, оценивает 171 страну в соответствии с их потенциальной опасностью стать жертвой катастрофы в результате стихийных бедствий, таких как наводнения, циклоны или землетрясения. Вероятность оказаться в роли пострадавшей страны существует у каждого государства[7].

В то же время переработка и вторичное использование отходов позволят уменьшить их дальнейшее образование, объемы уже существующих отходов, ускорить решение проблемы загрязнения окружающей среды. Необходимо отметить, что принятие Федерального закона от 29 декабря 2014 г. N 458-ФЗ об усовершенствовании системы формирования прозрачного механизма сбора, транспортировки и размещения твердых коммунальных отходов в каждом субъекте Российской Федерации явилось важным событием в охране окружающей среды. Однако перенос даты вступления в силу указанного федерального закона в части твердых коммунальных отходов с 1 января 2017 года на 1 января 2019 года из-за недостатка времени для подготовки субъектов Российской Федерации к переходу на новую систему регулирования и мониторинга обоснованности тарифа на вывоз мусора свидетельствует, что законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании с учетом изначально определенного оптимального времени для реализации нововведений, иначе десятилетие мусорного беспорядка перерастет в столетие [3].

В так называемых «горячих экологических точках» проживают 17 млн. россиян, 74 процента населения страны, подвергается существенному негативному воздействию,

источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства.

Стоит отметить, что глобальные экологические проблемы, ставшие следствием масштабной индустриализации последнего столетия, не признают государственных границ и затрагивают интересы всех стран, что требует от мирового сообщества как объединения усилий, так и поиска новых комплексных подходов к преодолению экологического кризиса современной цивилизации, исходя из консолидации правовых, экономических и управленческих механизмов регулирования.

Создание многочисленных межгосударственных объединений (ЕАЭС, ШОС, БРИКС и др.) имеет, наряду с экономическими, политическими, военными задачами, также и экологические, призванные уравнивать мировые, межконтинентальные, национальные экологические противоречия и конфликты, проистекающие из противопоставления экономики и экологии, имеющих один фонетический корень, но находящихся в постоянном антагонизме [4, с.11].

Необходимо особо отметить, что в течение 2016 года был достигнут определенный прогресс в решении проблем климата и снижении других экологических рисков, что отражает международную решимость в отношении перехода к низкоуглеродной глобальной экономике и повышение устойчивости к изменению климата. Так, в частности:

–Парижское соглашение об изменении климата [5] вступило в силу 04 ноября 2016 года [6] (на 22-ой Конференция сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (UNFCCC COP22), проходившей в г. Марракеш, страны-участницы поддержали осуществление Парижского соглашения)[3];

–в октябре 2016 года стороны Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, согласовали важную поправку, которая может помочь избежать дополнительного повышения температуры на 0,5°C к 2050 году за счет сокращения использования гидрофторуглеродов, обладающих чрезвычайно высоким потенциалом воздействия на глобальное потепление [1, p.16].

Кроме того, по итогам 2016 года можно констатировать, что переход к низкоуглеродной экономике идет полным ходом, в частности: по данным BloombergNewEnergyFinance, глобальные инвестиции в развитие возобновляемых источников энергии составили 266 млрд. долл. США, что более чем в два раза превышает ассигнования на новые угольные и газовые мощности [7], а Международное энергетическое агентство сообщает, что общая генерирующая мощность возобновляемых источников энергии в настоящее время впервые превосходит угольные электростанции [8]

Однако, темп изменений еще не достаточно высок, а глобальные выбросы парниковых газов растут в настоящее время примерно на 52 млрд. тонн эквивалента CO² в год[3]. Всемирный банк прогнозирует, что дефицит воды может привести к крайней социальной напряженности в некоторых регионах, таких как Ближний Восток и Сахель, где к 2050 году экономические последствия нехватки воды могут поставить под угрозу 6% ВВП, а доступность воды в городах может снизиться на целых две трети в результате изменения климата и конкуренции со стороны производства энергии и сельского хозяйства [9]. Синергидное действие рисков, связанных с дефицитом воды, изменением климата, стихийными бедствиями и экстремальными погодными явлениями, многократно умножает факторы риска, особенно в сложных экологических и политических условиях мировой экономики.

В условиях развития рыночных отношений остро стоит задача определения соотношения охраны окружающей среды, рациональности использования природных ресурсов и целей, стоящих перед бизнесом и связанных с получением прибыли. Одновременное взаимодействие и противоборство экономики и экологии отражается на целях и уровне правового регулирования экономического механизма охраны окружающей

среды, который в современных условиях становится признанным направлением экологической политики современного правового государства. Кроме того, важнейшими направлениями государственной экологической политики на данном этапе признаются:

- обеспечение формирования экологического мировоззрения населения, включающего духовное и нравственное воспитание, образование, освоение мировых природоохранных стандартов взаимодействия в системе "природа - человек - общество";

- конструктивное и эффективное взаимодействие общества, государства, граждан в области охраны окружающей среды;

- обеспечение внедрения экологически приемлемых технологий, рациональное использование природных ресурсов страны;

- разработка системы экологического правопорядка;

- превращение эколого-экономических факторов в неотъемлемый компонент управления экономическим и социальным развитием страны;

- реализация права человека на благоприятную окружающую среду.

Преодоление экологического кризиса сегодня – это стратегическая государственная задача, направленная на устранение влияния экологических угроз на здоровье человека с одновременным разумным, рациональным использованием природного капитала.

Содержание экологической политики Российской Федерации на сегодняшний день определяется рядом политико-правовых документов: Экологическая доктрина Российской Федерации (устанавливает цели, направления, задачи и принципы проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, предусматривает условия решения глобальных и региональных экологических проблем и регулирования глобализации в интересах устойчивого развития мирового сообщества) [10], Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [11] и др. Однако реализуется экологическая политика преимущественно в соответствии с Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, где обозначены, в частности, следующие требующие своего решения значимые задачи:

- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду;

- обеспечение экологически ориентированного роста экономики;

- внедрение экологически эффективных инновационных технологий и некоторые другие,

для решения указанных выше задач предусмотрены новые механизмы, такие как:

- поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья;

- установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведенной ими продукции, представленной готовыми изделиями, утратившими свои потребительские свойства, а также связанной с ними упаковки и т.д. [12, п.9]

Общей целью государства и общества, а также приоритетной составляющей будущего развития цивилизации и основой разрешения экологического кризиса в современном мире является обеспечение экологической безопасности.

В Российской Федерации целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата [11, п.24].

Решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности должно осуществляться, в частности, по следующим приоритетным направлениям:

–совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности;

–внедрение инновационных и экологически чистых технологий, развитие экологически безопасных производств;

–повышение эффективности осуществления контроля в области обращения радиационно, химически и биологически опасных отходов;

–минимизация (снижение до установленных нормативов) рисков возникновения аварий на опасных производственных объектах и иных чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

–повышение технического потенциала и оснащенности сил, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликвидации негативных экологических последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

–ликвидация негативных последствий воздействия антропогенных факторов на окружающую среду, а также реабилитация территорий и акваторий, загрязненных в результате хозяйственной и иной деятельности;

–активизация фундаментальных и прикладных научных исследований в области охраны окружающей среды и природопользования, включая экологически чистые технологии;

–развитие системы экологического образования и просвещения, повышение квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности;

–углубление международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природопользования с учетом защиты национальных интересов [11, п.26].

Следует отметить, что одним из векторов современной российской экологической политики и основой превентивных мер против принятия антиэкологических управленческих решений является оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) любой хозяйственной деятельности или проекта и включающая ее экологическая экспертиза. Право призвано обеспечить компромисс между находящимися в постоянном противоборстве интересами экономики и экологии, способствуя на стадии экологической экспертизы нахождению продуманных, обоснованных и удовлетворяющих хозяйственную деятельность и социальные запросы граждан решения. ОВОС и экологическая экспертиза могут рассматриваться в качестве своеобразного аналога стратегической экологической оценки, получившей широкое распространение в Европе и имеющей значительные перспективы в деле реализации экологической политики. В России осуществляются попытки внедрения механизма стратегической экологической оценки с учетом международного и российского опыта, в частности, планируется создание нормативной правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду.

При решении социально-экономических задач должен обеспечиваться баланс интересов субъектов хозяйственной деятельности и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом, гарантироваться соблюдение и защита экологических прав граждан. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение [13].

Литература

1. Global Trends in Renewable Energy Investment 2016/Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF 2016. URL: http://fs-unep-centre.org/sites/default/files/publications/globaltrendsinrenewableenergyinvestment2016lowres_0.pdf (дата обращения: 12.05.2017).

2. The Global Risks Report 2017, 12th Edition is published by the World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf. (дата обращения: 12.05.2017).
3. URL: http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/russian_paris_agreement.pdf (дата обращения: 12.05.2017).
4. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/water/overview> (дата обращения: 12.05.2017).
5. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.735.2016-Eng.pdf> (дата обращения: 12.05.2017).
6. URL: <https://www.iea.org/newsroom/news/2016/september/world-energy-investment-2016.html> (дата обращения: 12.05.2017).
7. World Risk Report 2016: The importance of infrastructure// United Nation University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS). URL: <https://ehs.unu.edu/blog/articles/world-risk-report-2016-the-importance-of-infrastructure.html> (дата обращения: 30.05.2017).
8. Боголюбов С.А. Суверенитет России на ее природные ресурсы // Lexrussica. 2016. N 6. С. 10-25.
9. Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2016 год. URL: <https://rg.ru/2017/05/17/doklad-dok.html>. (дата обращения: 12.05.2017).
10. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176. // Собрание законодательства Российской Федерации, 2017, N 17, ст. 2546.
11. Об Экологической доктрине Российской Федерации: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. N 1225-р. // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 36, ст. 3510.
12. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30.04.2012. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
13. По делу о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан": Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 N 8-П. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Сидыкова Н. Н.
Институт философии,
политологии и права АН РТ, Таджикистан, Душанбе
Sidykova N. N.
Philosophy, politology and law
Institute of Academy of Sciences, Tajikistan, Dushanbe
Sidnodira@rambler.ru

Правовые аспекты реализации норм земельного законодательства Таджикистана

Тажикстандын жер мыйзамдарынын ченемдерин жүзөгө ашыруунун укуктук аспекттери

Legal aspects of Tajikistan land legislation norms regulation realization

Аннотация: в данной статье рассматриваются вопросы оборота прав на земли сельскохозяйственного назначения. Также исследованы вопросы касательно требований к договору купли продажи права пользования на земли сельскохозяйственного назначения.

Аннотация: бул макалада айыл чарба багытында жерлеринин укуктарды жүгүртүү менен байланыштырган. Ошондой эле айыл чарба багытындагы жер участкасын пайдалануу укугун сатуу жана сатып алуу келишими боюнча талаптарга тиешелүү маселелер каралган.

Annotation: This article discusses questions of agricultural land use rights transactions. It is also conducted a research on questions regarding contract on sell and purchasing agricultural land use rights.

Ключевые слова: оборот, право землепользования, земли сельскохозяйственного назначения, договор, землепользователь, правовой режим, оборот прав.

Негизги сөздөр: жүгүртүү, жер пайдалануу укугу, айыл чарба багытындагы жерлер, келишим, жер пайдалануучу, укуктук режим, укуктарды жүгүртүү.

Keywords: transactions, land use rights, land with agricultural assignment, agreement, land user, legal regime, transactions rights.

В Таджикистане земля изъята из гражданского оборота и объявлена исключительной собственностью государства. Земельные участки не могут быть предметом частного оборота.

Только с принятием Закона РТ «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс РТ» от 5.01.2008 года №357, первичному землепользователю разрешалось передача и залог права на землепользования.

С принятием же Закона РТ «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс РТ» от 1 августа 2012 года №891, разрешались практически все виды сделок с правом пользования землей, включая ее куплю-продажу. Однако до сих пор отсутствует соответствующий нормативный правовой акт, который регулировал бы сделки с правом пользования земельными участками, в том числе земельными участками сельскохозяйственного назначения.

Статья 13 Конституции РТ и Земельный кодекс РТ признают право собственности на землю за государством, при этом, на первом месте в Земельном кодексе РТ обозначены нормы о праве пользования земельным участком с правом его отчуждения, поскольку среди всех прав на земельный участок, право пользование земельным участком с правом его отчуждения является наиболее полным по объему вещным правом, позволяющим не собственнику в рамках предоставленных ему правомочий по своему усмотрению решать вопросы пользования и распоряжения правом пользования земельным участком.

Статья 2² ЗК РТ закрепляет, что право пользования земельным участком с правом его отчуждения является особым объектом гражданских правоотношений и может быть предметом купли-продажи, дарения, мены, аренды, залога и других сделок, а также может

переходить к другому лицу в порядке наследования или универсального правопреемства, установленного земельным кодексом и гражданским законодательством.

Признание права землепользования, в том числе права пользования землями сельскохозяйственного назначения объектом гражданского права, ставит вопрос о формах перехода данного права от одного лица к другому.

С признанием права землепользования объектом гражданского права, связаны следующие основные права: использовать, продать, сдать в аренду или в наем, отдать или подарить. Сделки с правом землепользования совершаются главным образом на рынке землепользования, который представляет собой систему отношений по поводу образования, распределения и использования земельных участков и является важным структурным элементом оборота права землепользования.

Согласно ст. 178 ГК РТ под сделкой понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

Наиболее распространенными видами сделок с правом пользования земельными участками являются: купля – продажа и залог (ипотека); менее распространенными – дарение и завещание.

Как видно, основная масса сделок с правом землепользования связана либо с переходом права землепользования, от одного субъекта к другому, либо с возникновением этого права. Именно поэтому представляется необходимым сконцентрировать внимание на договорах об отчуждении права землепользования, либо на договорах о передаче права землепользования.

Под договором купли-продажи понимается договор, согласно которому одна сторона (продавец) обязуется передать товар в собственность (право хозяйственного ведения и оперативного управления) другой стороне (покупателю), а покупатель обязуется принять этот товар и уплатить за него определенную денежную сумму (цену). (п.1 ст. 488 ГК РТ).

Установление обязательной нотариальной формы договора несомненно ведет к усложнению гражданского оборота, однако, как правильно отмечает А.В. Кузнецов, с другой стороны, цивилизованный правовой порядок обязан наряду с обеспечением максимальной скорости гражданского оборота, заботиться о надлежащей защите прав субъектов гражданского оборота и снижения количества конфликтных ситуаций, разбирать которые приходится в судебном порядке.[1]

По общему правилу существенными условиями договора купли-продажи недвижимости являются его предмет и цена.

Следовательно, предметом договора купли-продажи права землепользования выступает, с одной стороны, указание на возмездную передачу права землепользования в собственность, а, с другой стороны, четкое указание на индивидуализирующие признаки земельного участка.

Из содержания ст. 488 ГК РТ следует, что в договоре должны быть данные, позволяющие определенно установить, какое недвижимое имущество подлежит передаче покупателю по договору, в том числе сведения о расположении недвижимости на соответствующем земельном участке либо в составе другого недвижимого имущества. При отсутствии этих данных в договоре условие о недвижимом имуществе, подлежащем передаче, считается не согласованным, а соответствующий договор не считается заключенным.

Некоторыми особенностями обладает и процедура исполнения договора в части передачи права пользования земельным участком. Передача права пользования на земельный участок продавцом и принятие ее покупателем осуществляется по подписываемому сторонами передаточному акту или иному документу о передаче (ст. 586 ГК РТ). До фактической передачи проданного недвижимого имущества покупателю и подписания сторонами передаточного акта или иного соответствующего документа

договор продажи недвижимости не может считаться исполненным. Более того, уклонение одной из сторон от передачи имущества или подписания передаточного акта рассматривается как отказ от исполнения договора продажи недвижимости.

В юридической литературе высказано мнение о том, что стороны не обязаны, а вправе подписать передаточный акт или иной документ, свидетельствующий об исполнении продавцом обязанности передать недвижимость покупателю.[2] Действительно, в соответствии с п. 2 ст. 586 ГК РТ обязательство продавца передать земельный участок считается исполненным после вручения (передачи) участка покупателю и подписания сторонами документа о передаче, если иное не предусмотрено законом или оговором, что предполагает, что стороны вправе предусмотреть иной порядок передачи.

Однако эта же статья ГК РТ устанавливает, что уклонение одной из сторон от подписания документа о передаче права пользования на земельный участок на условиях, предусмотренных договором, рассматривается как отказ продавца от исполнения обязанности передать имущество или покупателя от обязанности принять имущество. Таким образом, подписание документа о передаче является обязанностью сторон, если иной порядок передачи не предусмотрен законом или соглашением сторон. Именно такое толкование, к которому можно присоединиться, дается в специальной литературе[3].

Одним из обязательных (существенных) условий при оформлении договора является также указание цены на право землепользования, подлежащего передаче (ст. 585 ГК РТ). При отсутствии в договоре согласованного сторонами в письменной форме условия о цене недвижимости договор о ее продаже считается незаключенным. При этом правила определения цены, предусмотренные п. 3 ст. 456 ГК РТ (цена, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары), не применяются.

К сожалению в Таджикистане правовой механизм оценки права землепользования отсутствует.

Для разрешения вышеуказанных правовых проблем реализации норм земельного законодательства Республики Таджикистан, необходимо принять Закон Республики Таджикистан «Об обороте права пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения». Закон Республики Таджикистан «Об обороте права пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения» должен предусматривать нормы государственного регулирования оборота права пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения. Договора по отчуждению права пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения должны содержать 1) предельные размеры земельных участков, права пользования которых могут быть отчуждены; 2) не должно быть изменено целевое назначение земельного участка; 3) возможность проведения государственной оценки продаваемого право пользования земельного участка; 4) покупка права пользования земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства; 5) цена не должна быть существенно ниже рыночной. Также все эти правила в той или иной мере должны найти отражение в существенных условиях договоров по отчуждению права пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения.

Еще одним из основных проблем по отчуждению права пользования земельными участками, в том числе и сельскохозяйственного назначения, это отсутствие стоимости права пользования земельными участками. Нотариальные конторы не имеют возможности заверить такого рода сделки с правом пользования земельными участками, так как не знают с какой стоимости взимать государственную пошлину.

Подводя итог к сказанному, можно сделать следующие выводы.

1. Необходимо принять нормативно-правовой акт о правилах по приобретению права пользования земельным участком на рынке прав землепользования.

2. Необходимо принять закон об обороте права пользования землями сельскохозяйственного назначения.

Литература

1. Кузнецов А. В. Правовое регулирование купли продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения в Германии. Дис...к.ю.н.-М.,1997.- С .144.
2. Попов М. О купле-продаже земельных участков // Хозяйство и право. 1997. №12. С.38.
3. Корнеев А.Л. Сделки с земельными участками: Учебное пособие. М.: ОАО "Издательский дом "Городец", 2006. С.87;
4. Матвеев Д.В. Договор купли-продажи земельных участков. Дис.. к.ю.н. Самара, 2005. С. 137.

Чмыхало Е. Ю.,
«Саратовская государственная юридическая академия»
Россия, г. Саратов
Chmihalo E. Y.
Federal State Budgetary Educational Saratov
State Law Academy,
Saratov, Russia
elenasgap@yandex.ru

О некоторых тенденциях развития земельного законодательства Российской Федерации

Россия Федерациясынын жер мыйзамдарын иштеп чыгуудагы кээ бир тенденциялар жөнүндө

About some progress of land legislation of Russian Federation trends

Аннотация: статья посвящена проблема развития земельного законодательства Российской Федерации. Автор анализирует нормативные правовые акты, принятые в целях реализации государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации, выявляются правовые нормы, требующие их совершенства в целях повышения гарантий прав на землю и достижения целей государственной политики в этой сфере.

Аннотация: макалада Россия федерациясынын жер мыйзамдарын иштеп чыгуу боюнча маселелер каралды. Автор ченемдик укуктук актыларга талдоо жүргүзүп, Россия федерациясынын жердин фондун башкаруу боюнча мамлекеттик саясатын ишке ашыруу максаты кабыл алынгандыгын, укуктук ченемдердин аныкталганын жана бул чөйрөдө мамлекеттик саясаттын максаттарына жетишүү үчүн кемчиликсиз талап кылуу максатында аларды жерге жайгаштыруу укуктарына кепилдик берүүнү жакшыртуусун макалада анализделген.

Annotation: The article is devoted problem of development of land legislation of Russian Federation. An author is analyse the normative legal acts accepted for realization of public policy on a management by the landed fund of Russian Federation, legal norms come to light, requiring them perfections for the increase of guarantees of rights on earth and achievements of aims of public policy in this sphere.

Ключевые слова: развитие земельного законодательства Российской Федерации, государственная политика по управлению земельным фондом

Негизги сөздөр: Россия федерациясынын жер мыйзамдарынын иштеп чыгуу, жерди башкаруу боюнча фондун мамлекеттик саясаты.

Keywords: development of land legislation of Russian Federation, public policy on a management by the landed fund

Проведение земельной реформы в Российской Федерации началось в 1991 году, но, несмотря на то, что прошло уже более двадцати лет процесс формирования земельного законодательства незавершен. В Земельный кодекс Российской Федерации [1](далее – ЗК РФ) и другие нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения, постоянно вносятся изменения и дополнения, принимаются новые федеральные законы и акты исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, в соответствии с ними формируется законодательство субъектов Федерации и нормативная правовая база органов местного самоуправления.

Для системного формирования земельного законодательства Распоряжением Правительства Российской Федерации N 297-р от 03.03.2012 (ред. от 28.08.2014) были утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы [2], в которых определены направления

государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации, определяющие по сути тенденции развития современного земельного законодательства.

В целях реализации отдельных направлений государственной политики приняты соответствующие нормативные правовые акты. В частности, одним из направлений определено совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям. Для реализации этого направления Федеральным законом от 23.06.2014 N 171-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"[3] были включены в действующие федеральные нормативные правовые акты нормы, регулирующие отношения по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Эти правовые нормы, безусловно, повысили уровень гарантий прав на землю субъектов земельных отношений. К таким нормам можно отнести те, которые требуют проведение аукционов при предоставлении земельных участков для государственных или муниципальных нужд, устанавливают исчерпывающий перечень документов, необходимых для участия в торгах, а также исключительный перечень случаев, когда в участии в торгах может быть отказано, предоставляют право гражданам и юридическим лицам, заинтересованным в приобретении прав на земельный участок, инициировать организацию и проведение торгов по продаже земельных участков или права на заключение договора их аренды (ст. 39.11 39.12 ЗК РФ).

До внесения изменений в ЗК РФ торги по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды таких земельных участков могли проводиться не только в форме аукциона, но и в форме конкурсов. Условия конкурсов определялись организатором торгов [4]. В некоторых субъектах Федерации были приняты нормативные правовые акты, регулирующие данные отношения. Например, в Законе Краснодарского края от 511.2002 года N 532-КЗ (в ред. от 02 апреля 2013) «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» было установлено, что торги в форме конкурса по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков для строительства или права заключения договора аренды для этой цели проводятся с учетом следующих условий: возмещение убытков и иных затрат на снос объектов недвижимости, переселение жителей, перенос сооружений и коммуникаций транспорта, связи и инженерного оборудования, находящихся на земельном участке; строительство объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур; благоустройство территорий общего пользования [5 п. 8 ст. 80] (норма утратила силу). Перечисленные условия представляются порождающими коррупционные проявления. Наш взгляд, проведение аукционов делает процедуру предоставления земельных участков более прозрачной и открытой. В юридической литературе высказывались различные точки зрения в отношении формы проведения торгов и отмечалось, что в отечественном природоресурсном законодательстве наметился переход к повсеместному проведению аукционов, происходит постепенный отказ от использования процедур конкурсного отбора [6]. Рассуждая о форме торгов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, авторы монографии «Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики» полагают, что применение конкурсной процедуры целесообразно при предоставлении земельных участков в общественно-деловой зоне города (торгово-развлекательные центры, офисные здания, озеленение) [7].

На заседании президиума Государственного совета, посвященного проблемам эффективности управления земельными ресурсами, состоявшемся 9.10.2012 [8] обсуждались вопросы совершенствования процедур предоставления земельных участков, в том числе обращалось внимание на то, что при предоставлении земельных участков для строительства в соответствии с п. 2, 4 ст. 30 ЗК РФ (статья утратила силу) на органы управления возлагалась обязанность проводить аукционы, но не предусматривалась

обязанность по формированию земельного участка, зачастую на это не планировались бюджетные расходы, что способствовало порождению бюрократизма и коррупции, а поэтому предлагалось возложить эту обязанность на граждан и юридических лиц, заинтересованных в приобретении земельного участка, предоставив им право инициировать процедуры предоставления земельных участков. Учитывая это в п. 1 ст. 39.11 ЗК РФ закрепили норму, устанавливающую, что решение о проведении аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, принимается уполномоченным органом, в том числе, по заявлениям граждан или юридических лиц. На лиц, инициировавших проведение торгов, возлагается обязанность по обеспечению выполнения кадастровых работ для формирования земельного участка и постановке его на кадастровый учет. Однако, законодательно не решен вопрос о возмещении затрат лицу, обеспечившему формирование земельного участка в случае, если победителем аукциона будет признано иное лицо.

Существенно повышены гарантии прав на земельные участки при их изъятии для государственных или муниципальных нужд. В ЗК РФ в соответствии Федеральным законом от 31.12.2014 N 499-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" [9] была включена гл. VII.1, устанавливающая порядок изъятия земельных участков для указанных целей. В ЗК РФ теперь содержатся нормы, определяющие процедуру выявления правообладателей имущества, подлежащего изъятию; возмещение стоимости права постоянного (бессрочного) пользования, аренды; механизм предоставления равноценного земельного участка в замен изымаемого. Внесение этих изменений ЗК РФ – это реализация еще одного направления государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации - совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Созданы правовые условия для реализации и еще одного направления государственной политики - совершенствование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием. Федеральным законом от 03.07.2016 N 354-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации" [10] изменены нормы ст. 284, 285 Гражданского кодекса Российской Федерации [11] (далее – ГК РФ), ст. 45 ЗК РФ и ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" [12]. Изменения коснулись уточнения состав правонарушений, влекущих прекращение права на земельные участки. Но по-прежнему правовые нормы, предусматривающие прекращение права при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации, применяются крайне редко. По данным Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, содержащимся в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015, указанным органом управления было инициировано изъятие земельных участков на площади 18 тыс га, принято решение о прекращении права на земельные участки на площади 2,5 тыс га, инициировано расторжение договоров аренды земельных участков на площади 1 974,4 тыс га, расторгнуты договоры аренды земельных участков на площади 10,5 тыс га [13 С. 144].

Причина видится в недостаточно четком определении процедуры изъятия земельных участков в указанном случае. В ст. 286 ГК РФ остались без изменения нормы, устанавливающие, что органы государственной власти или местного самоуправления, уполномоченные принимать решения об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным ст. 284 и 285 ГК РФ, а также порядок обязательного заблаговременного

предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются земельным законодательством. В ЗК РФ содержится порядок изъятия земельного участка ввиду его неиспользования по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации, предоставленного на правах пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования. Специальные нормы, предусматривающие порядок прекращения права собственности на земельный участок, не используемый по целевому назначению или используемый с нарушением законодательства Российской Федерации, в ЗК РФ отсутствуют. Могут быть использованы нормы, регулирующие отношения в сфере осуществления государственного земельного надзора. В п. 7 ст. 71 ЗК РФ предусматривается, что в случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. В случае неустранения в установленный срок правообладателем земельного участка нарушений, указанных в предписании, орган государственного земельного надзора, выдавший такое предписание, в срок не позднее чем тридцать дней со дня привлечения виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания информирует о его неисполнении: исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 39.2 ЗК РФ, в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности; орган государственной власти или орган местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации и об их продаже с публичных торгов. Какой орган государственной власти или местного самоуправления вправе обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в указанных случаях и об их продаже с публичных торгов, в земельном законодательстве не определено, за исключением земель сельскохозяйственного назначения. В ст. 6 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" предусматривается, что в случае неустранения правонарушений, указанных в п. 2 и 3 ст. 6 Закона, в срок, установленный вынесенным одновременно с назначением административного наказания предписанием, уполномоченный орган исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора, вынесший предписание, направляет материалы, подтверждающие неустранение правонарушений в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В отличие от процедур, предусмотренных в п. 7 ст. 71 ЗК РФ, по ст. ст. 6 Закона не требуется привлечение к административной ответственности за неисполнение предписания об устранении правонарушения. Не требуется этого и по ст. 54 ЗК РФ, предусматривающей прекращение прав постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, ввиду неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации.

Не смотря на то, что в ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» достаточно детально урегулированы процедуры прекращения права, нормы этой статьи применяются также крайне редко, хотя площади земель сельскохозяйственного назначения, неиспользуемые по целевому назначению, составляют 297,7 тыс. га [13 С. 190]. Причины не применения норм Федерального закона и экономические, и правовые. По данным Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 15,9 млн. га. земель по данным кадастра принадлежат сельскохозяйственным товаропроизводителям, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которые отсутствуют в

Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, то есть эти лица прекратили свою деятельность, достаточно часто по причине признания их банкротами [13 С. 82]. Правовые причины видятся в не достаточно четком определении составов правонарушений, влекущих прекращение права. Как определено в п. 3 ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земельного участка, являющегося предметом ипотеки, или в отношении собственника которого судом возбуждено дело о банкротстве, принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению, такой земельный участок не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Признаки неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации с учетом особенностей ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации установлены Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 N 369 "О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации" [14]. Как определено в Постановлении Правительства Российской Федерации неиспользование земельного участка определяется на основании одного из следующих признаков, например: на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы; на сенокосах не производится сенокосение; на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30 процентов площади земельного участка. В юридической литературе критикуются данные нормы, так как признаки неиспользования сельскохозяйственных земель обозначены в весьма общей форме [15]. С этой точкой зрения следует согласиться.

Еще одним правонарушением влекущим прекращение права собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения является его использование с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде. Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения определены в Постановлении Правительства РФ от 22.07.2011 N 612 "Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" [16]. Существенным снижением плодородия земель сельскохозяйственного назначения признается, если произошло изменение числовых значений не менее 3 следующих критериев: снижение содержания органического вещества в пахотном горизонте на 15 процентов или более; снижение кислотности в кислых почвах на 10 процентов или более; повышение щелочности в щелочных почвах на 10 процентов или более; и др. Однако, и этого правового регулирования оказывается недостаточным для прекращения права собственности на земельный участок. Из-за отсутствия данных о состоянии земель не всегда возможно установить существенное снижение их плодородия. Кроме того, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [17] (далее – КоАП) не предусматривается ответственность за такой состав как использование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением требований законодательством, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде. А, следовательно, невозможно соблюсти процедуру прекращения права по ст. 6 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», требующую

привлечение к административной ответственности за совершенное правонарушение. Привлечение же к административной ответственности по 2 ст. 8.7 КоАП, устанавливающей ответственность за невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, видится дискуссионным.

Особо остро вопрос о прекращении права на земельные участки ввиду их неиспользования по целевому назначению стоит в садоводческих некоммерческих объединениях граждан. Согласно ст. 1 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» нормы этого Закона не применимы в отношении садовых и дачных участков. Применение ст. 284 ГК РФ спорно, так как в соответствии с этой статьей прекращение права собственности предусматривается в отношении земельных участков предназначенных для ведения сельского хозяйства. Понятие «сельское хозяйство» в нормативных правовых актах отсутствует. В Классификаторе видов разрешенного использования земельных участков, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 N 540 (ред. от 30.09.2015) [18] содержание вида разрешенного использования «Ведение сельского хозяйства» включает содержание видов разрешенного использования растениеводство, зерноводство, овощеводство, садоводство, животноводство, скотоводство. Согласно ст. 1 Федерального закона от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" [19], а также классификатора видов разрешенного использования земельных участков садовый участок предназначен для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха, что не соответствует виду разрешенного использования «Ведение сельского хозяйства».

Невозможно прекратить право на земельный участок в садоводческом объединении, если участок не приобретен членом объединения в собственность и используемый им только в силу членских отношений. В согласно пп. 3 п. 2 ст. 19 ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» член садоводческого объединения обязан использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием. К полномочиям общего собрания членов садоводческого объединения относится принудительное исключение из членов объединения, однако, эти нормы не взаимосвязаны. Возлагая на члена объединения использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, Закон не определяет ответственность за ее не соблюдение.

Но если бы Законе и было бы предусмотрено принудительное прекращение членских отношений в случае неиспользования земельного участка, не приобретенного в частную собственность членом объединения, и соответственно принадлежащего некоммерческому объединению граждан на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренде, обеспечить эффективное использование таких земельных участков не представляется возможным. По нормам ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» перераспределение земельных участков в садоводческом объединении возможно только между его членами, а членом объединения могут быть только граждане, имеющие в собственности земельные участки в этом объединении (ст. 3,4 ст. 14, п. 1 ст. 18 Закона), то есть принять в члены объединения иное лицо и предоставить ему неиспользуемый земельный участок невозможно.

Не изменится и ситуация после вступления в силу с 1.01.2019 года Федерального закона от 29.07.2017 N 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" [20]. Определение садового участка изменится, но как и ранее он будет предназначен для выращивания гражданами для собственных нужд

сельскохозяйственных культур. Сохраняться в этом Законе и нормы, устанавливающие порядок перераспределения земельных участков в садоводческом товариществе только между его членами, а членами товарищества могут быть только собственники земельных участков (п. 3 ст. 12, пп. 10 п. 1 ст. 17 Закона).

Проанализированные нормы регулируют отношения по использованию земли как недвижимого имущества и направлены на обеспечение его эффективного использования. Целью государственной политики по управлению земельным фондом в Российской Федерации является не только повышение эффективности использования земель, но и их охрана как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве. Для достижения этой цели предусмотрены такие направления государственной политики как совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля; развитие государственного мониторинга земель. Для реализации этих направлений в ЗК РФ и другие нормативные правовые акты были внесены изменения и дополнения, более детально регулирующие данные отношения [21]. В частности, было изменено определение мониторинга земель, признано два его вида, однако только правовых мер для этого не достаточно, осуществление мониторинга требует значительных денежных затрат.

Остаются еще не реализованными такие направления государственной политики как совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории; установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота; совершенствование оборота сельскохозяйственных земель; совершенствование землеустройства. В 2014 году был предложен проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» [22]. В соответствии с положениями, содержащимися в проекте закона границы территориальных зон сельскохозяйственного назначения устанавливаются или изменяются только по согласованию с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а границ зон особо ценных сельскохозяйственных земель - по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса. Предлагаемые в проекте закона нормы существенно ужесточают процедуры изменения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, что должно обеспечить сохранения их площадей. В проекте закона предлагаются императивные нормы, в соответствии с которыми не допускается сокращение суммарной площади всех земель и земельных участков, включенных в границы зон особо ценных сельскохозяйственных земель, на территории субъекта Российской Федерации. Решение об этом может быть принято только Президентом Российской Федерации, в случае, перечисленных в ЗК РФ, - Правительством Российской Федерации. Этим же проектом закона предлагалось внесение изменений в Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О землеустройстве" [23].

Проведенный анализ нормативных правовых актов, принятых в целях реализации основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации, свидетельствует о том, что процесс активного формирования земельного законодательства продолжается. Таким образом, обеспечивает создание правовых условий для достижения целей и успешного решения задач государственной земельной политики Российской Федерации.

Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 2001, N 44, ст. 4147; 2017, N 31 (Часть I), ст. 4829.

2. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации N 297-р от 03.03.2012 (ред. от 28.08.2014) // Собрание законодательства РФ, 2012, N 12, ст. 1425; 2014, N 36, ст. 4880
3. Федеральный закон от 23.06.2014 N 171-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2014, N 26 (часть I), ст. 3377; 2017, N 31 (Часть I), ст. 4829.
4. Постановление Правительства РФ от 11.11.2002 N 808 (ред. от 15.09.2011) "Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков" // Собрание законодательства РФ, 2002, N 46, ст. 4587. (утратили силу).
5. Закон Краснодарского края от 511.2002 года N 532-КЗ (в ред. от 02 апреля 2013) // Кубанские новости 14.11.2002, N 240, <http://admkrain.krasnodar.ru>, 03.04.2013. (Норма утратила силу на основании Закона Краснодарского края от 04.03.2015 г. № 3122-КЗ).
6. Беляева О.А. Аукционы и конкурсы: комментарий судебно-арбитражной практики. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. 304 с.
7. Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики / отв. ред. А.Я. Рыженков. М.: Новый индекс, 2009. 232 с.
8. Материалы заседания президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» от 9 октября 2012 // URL: <http://президент.рф/news/16618> (последнее обращение 24.10.2012 г.) URL: <http://news.kremlin.ru/news/16618>
9. Федеральный закон от 31.12.2014 N 499-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2015, N 1 (часть I), ст. 52, 2017, N 31 (Часть I), ст. 4810,
10. Федеральный закон от 03.07.2016 N 354-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 2016, N 27 (часть II), ст. 4287.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 1994, N 32, ст. 3301, 2017, N 31 (Часть I), ст. 4748.
12. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ, 2002, N 30, ст. 3018; 2016, N 27 (часть II), ст. 4294.
13. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015. М. 2016. С. 144
14. Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 N 369 "О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 2012, N 18, ст. 2230.
15. Галиновская Е.А. Институт юридической ответственности как составляющая земельного правопорядка // Журнал российского права. 2014. N 1. С. 41 - 48.
16. Постановлении Правительства РФ от 22.07.2011 N 612 "Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения // Собрание законодательства РФ, 2011, N 30 (2), ст. 4655
17. Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ, 2002, N 1 (ч. 1), ст. 1; 2017, N 31 (Часть I), ст. 4812.
18. Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 N 540 (ред. от 30.09.2015) // Российская газета", N 217, 24.09.2014; <http://www.pravo.gov.ru>, 23.10.2015.
19. Федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан Собрание законодательства РФ, 1998, N 16, ст. 1801; 2016, N 27 (часть II), ст. 4270, (утрачивает силу с 1.01.2019)

20. Федеральный закон от 29.07.2017 N 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 31.07.2017, N 31 (Часть I), ст. 4766.
 21. Федеральный закон от 21.07.2014 N 234-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4235; .2015, N 1 (часть I), ст. 52.
 22. Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 23. Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О землеустройстве" // Собрание законодательства РФ, 2001, N 26, ст. 2582; 2015, N 29 (часть I), ст. 4378.
1. Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики / отв. ред. А.Я. Рыженков. М.: Новый индекс, 2009. 232 с.
 2. Беляева О.А. Аукционы и конкурсы: комментарий судебно-арбитражной практики. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. 304 с.
 3. *Галиновская Е.А.* Институт юридической ответственности как составляющая земельного правопорядка // Журнал российского права. 2014. N 1. С. 41 - 48.
 4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015. М. 2016. С. 144
 5. Материалы заседания президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» от 9 октября 2012 // URL: <http://президент.рф/news/16618> (последнее обращение 24.10.2012 г.)URL: <http://news.kremlin.ru/news/16618>

Проблемы реализации концепции устойчивого развития в лесном законодательстве

Токой мыйзамдарындагы туруктуу өнүктүрүүнүн концепциясын жүзөгө ашыруунун көйгөйлөрү

Problems of implementing the concept of sustainable development in the forestry law

Аннотация: в статье рассмотрено содержание концепции устойчивого развития в области лесных отношений. Проанализированы критерии и индикаторы устойчивого развития в сфере лесопользования в Российской Федерации. Отмечается их устаревший характер, не соответствующий современным реалиям.

Аннотация: макалада токой мамилелер жаатындагы туруктуу өнүгүү концепциясынын мазмуну каралды. Россия Федерациясындагы токойду пайдалануу чөйрөсүндөгү туруктуу өнүгүүнүн критерийлери жана көрсөткүчтөрү анализденип чыкты. Заманбап учурга дал келбеген алардын эскирген мүнөзү байкалат.

Annotation: the article considers the content of the concept of sustainable development in the field of forest relations. Analyzed criteria and indicators of sustainable development in the field of forest management in the Russian Federation. Celebrated their obsolete nature, it is not appropriate to modern realities.

Ключевые слова: лес; устойчивое развитие; управление; критерии; развитие лесного комплекса.

Негизги сөздөр: токой; туруктуу өнүгүү; башкаруу, критерийлер; өнүктүрүү; токой комплекси

Keywords: forest; sustainable development; management; criteria; development of the forest complex.

На сегодняшний день в сфере правового регулирования использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов идеи устойчивого развития становились объектом научных исследований достаточно часто.

В XIX веке в России зародилась наука «лесоводство», в которой идеи устойчивого развития получили реализацию через такие понятия, как «неистощительность» и «постоянство». Непосредственно о «концепции устойчивого развития» в правовых актах тех лет речи не шло, и сама идея правильного ведения лесного хозяйства не имела названия «устойчивое развитие лесного хозяйства», однако их содержание практически совпадает с содержанием современных международных принципов в области устойчивого управления лесами.

В последнее время возрастающий во всем мире интерес к реализации идей устойчивого развития в лесной сфере объясняется рядом причин: изменение отношения к лесу и его ресурсам в целом, признание на международном уровне не только экономических, но и экологических функций и «полезностей» леса; изменение климата и признание роли лесов в предотвращении этого процесса; самая главная: сокращение площади лесов, или обезлесение.

Началом взаимодействия государств в сфере сохранения лесных ресурсов стала Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), по итогам которой были сформулированы Принципы лесоводства [1], которые направлены

на организацию комплексного, многоцелевого, непрерывного и неистощительного использования лесов. Еще через 20 лет (20-22 июня 2012 г.) состоялась Конференция ООН по устойчивому развитию «Рио+20», на которой одной из обсуждаемых проблем стала выработка рекомендаций по наиболее эффективному управлению лесами, что обеспечит сокращение масштабов обезлесения примерно в два раза к 2030 г. и позволит минимизировать ущерб от глобального изменения климата [2]. Последний аспект означает, что, с одной стороны, леса могут играть важную роль в смягчении последствий изменения климата, а, с другой стороны, изменение климата угрожает состоянию лесов. Закрепление международных стандартов в национальном законодательстве, безусловно, способствует реализации принципов устойчивого развития. Вместе с тем, без соответствующей модели управления лесным хозяйством такая реализация представляется едва ли возможной. Леса в нашей стране являются особым природным объектом и природным ресурсом, способствующим не только сохранению благоприятного состояния окружающей среды, но также жизни и здоровья населения, его экономическому и социально-культурному развитию.

Среди терминов, связанных с устойчивым развитием лесных процессов, наиболее часто в России употребляется категория «устойчивое управление лесами». Впервые данный термин был использован на Второй общеевропейской конференции на уровне министров по вопросу охраны лесов в Европе (Хельсинки, 1993 г.), и означал управление лесами и лесными угодьями и их использование такими способами и в таких масштабах, которые обеспечивают сохранение их биологического разнообразия, продуктивности, способности к восстановлению, жизнеспособности и потенциала выполнять в настоящее время и в будущем соответствующие экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях и которые не наносят ущерба другим экосистемам.

В целях реализации Указа Президента РФ «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», во исполнение международных обязательств России и решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию в части устойчивого управления лесами, Федеральная служба лесного хозяйства России (Рослесхоз) разработала критерии и индикаторы устойчивого управления лесами Российской Федерации [3]. Из них следует, что устойчивое управление лесами России – это целенаправленное, долговременное, экономически выгодное взаимоотношение человека и лесных экосистем. При этом неизменной основой устойчивого управления лесами является поддержание в приемлемом для лесных экосистем и посылном для общества состоянии, как биологического разнообразия, так и продуктивности лесов. Устойчивое управление лесами предполагает многоцелевое, непрерывное и неистощительное использование лесных ресурсов, функций и свойств лесов, как имеющих рыночную стоимость (древесина, продукты побочного пользования и т.п.), так и не имеющих таковой (например, воздействие на духовное здоровье народа или сохранение исторических традиций).

Рассматриваемую дефиницию разъясняют шесть критериев, которые включают в себя индикаторы, в их числе Рослесхоз выделяет: поддержание и сохранение продуктивной способности лесов; поддержание приемлемого санитарного состояния и жизнеспособности лесов; сохранение и поддержание защитных функций лесов; сохранение и поддержание биологического разнообразия лесов и их вклада в глобальный углеродный цикл; поддержание социально-экономических функций лесов; инструменты лесной политики для сохранения устойчивого управления лесами. Критерии и индикаторы самим Приказом объявлены в качестве механизма контроля и воздействия на систему устойчивого управления. Вместе с тем, во-первых, критерии включают в себя не все необходимые показатели, а, во-вторых, они уже устарели, и, самое главное, «несмотря на имеющуюся нормативную базу, принятые критерии и индикаторы не стали основой для лесной политики государства» [4].

В Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года и вовсе для оценки обеспечения цели устойчивого управления лесами, сохранения и повышения их ресурсо-экологического потенциала было предусмотрено всего три индикатора: - «вырублено лесов», «восстановлено лесов», «плата за использование лесов в бюджетную систему».

В других российских нормативно-правовых актах термин «устойчивое управление лесами» не раскрывается, а упоминается в качестве принципа лесного законодательства (Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г.), цели развития лесного комплекса (Стратегия развития лесного комплекса РФ на период до 2020 года), задачи развития лесного хозяйства (Государственная программа РФ «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы), цели развития лесного хозяйства и совершенствования функций управления лесами (Концепция развития лесного хозяйства РФ на 2003 – 2010 годы).

Концепция устойчивого развития в лесном хозяйстве России и ряда других стран СНГ постепенно реализуется и является важной составной частью лесного законодательства этих стран. Несмотря на недостаточность и устаревший характер критериев и индикаторов устойчивого развития, их утверждение означает принятие Россией обязательства по их соблюдению для оценки уровня устойчивого развития, так как критерии и индикаторы являются механизмом контроля и воздействия на систему устойчивого управления. Вместе с тем, необходимо отметить, что неоднозначность понимания и определения устойчивого развития лесных процессов в законодательстве приводит к затруднению определения места устойчивого развития в государственной лесной политике, а также порождает проблемы их применения на практике. В связи с этим необходимо обсуждение точной формулировки и законодательного закрепления термина «устойчивое управление лесами» в Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации. Для реализации концепции устойчивого развития лесов необходимо не только наличие самих лесных ресурсов, но также их благоприятное состояние и организация рационального использования, благополучное экологическое положение государства и эффективное содержание лесной политики.

Литература

1. Принципы лесоводства, принятые Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest.shtml (дата обращения: 15.02.2016).
2. Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 г. // <http://www.un.org/ru/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения 17.02.2016).
3. Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации» // Документ опубликован не был. - СПС «КонсультантПлюс» - дата обращения 10.05.2017.
4. Оленина Т.Ю. Правовые аспекты устойчивого управления лесами // Российская юстиция. – 2016. – № 1. – С. 25-28; Шуплецова Ю.И. Устойчивое управление лесами (Монреальский процесс) // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: Сборник статей. – М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2011. – С. 248 - 258.
5. Оленина Т.Ю. Правовые аспекты устойчивого управления лесами // Российская юстиция. – 2016. – № 1. – С. 25-28.
6. Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 г. // <http://www.un.org/ru/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения 17.02.2016).
7. Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации» // Документ опубликован не был. - СПС «КонсультантПлюс» - дата обращения 10.05.2017.

8. Принципы лесоводства, принятые Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest.shtml (дата обращения: 15.02.2016).
9. Шуплецова Ю.И. Устойчивое управление лесами (Монреальский процесс) // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: Сборник статей. – М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2011. – С. 248 - 258.

Шуплецова Ю. И.

*Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации, Москва*

Shupletsova Y. I.

*Leading researcher of the Institute of legislation and
comparative law under the Government of the Russian
Federation, Moscow
ecology10@izak.ru*

Отдельные правовые проблемы ответственности за нарушение лесного законодательства Российской Федерации

**Россия Федерациясынын токой мыйзамдарын бузуу үчүн жоопкерчиликтин
айрым укуктук көйгөйлөрү**

Several legal problems of liability for violation of forest legislation of the Russian Federation

***Аннотация:** представленная статья является итогом предпринятого автором исследования вопросов правовой природы ответственности за нарушение лесного законодательства. Автором проанализированы нормы российских федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов и судебных решений российских судов с целью выявления правовых неопределенностей и пробелов в лесном законодательстве России.*

***Аннотация:** сунушталган макала автор тарабынан көрүлгөн токой мыйзамдарын бузуу үчүн жоопкерчиликтин укуктук табигатынын маселелерин изилдөөнүн жыйынтыктары болуп эсептелет. Автор тарабынан укуктук белгисиздиктерди жана Россиянын токой мыйзамдарын дагы боштуктарды аныктоо максатында Россиянын федералдык мыйзамдарынын, мыйзам алдындагы ченемдик укуктук актылардын жана Россиялык соттордун соттук чечимдеринин ченемдерине талдоо жүргүзүлдү.*

***Annotation:** The presented article is the result of the research of the legal nature of liability for violation of forest legislation. The author makes analyze the norms of Russian federal laws, by-laws and judicial decisions of Russian courts with a view to identifying legal uncertainties and gaps in forest legislation of Russia.*

***Ключевые слова:** леса, использование лесов, лесное законодательство, уголовная ответственность, административная ответственность.*

***Негизги сөздөр:** токойлор, токойлорду пайдалануу, токой мыйзамдары, жазык жоопкерчилиги, администрациялык жоопкерчилик.*

***Keywords:** forests, use of forests, forest legislation, criminal liability, administrative responsibility*

Одной из главных проблем, возникающих при применении ответственности за нарушение лесного законодательства, это вопрос о ее правовой природе. Для того чтобы решить этот вопрос сначала необходимо отметить, что ответственность, предусмотренная Лесным кодексом Российской Федерации (далее - ЛК РФ), является частным случаем ответственности за экологические правонарушения, предусмотренной Федеральным законом от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Легального определения экологического правонарушения современное российское законодательство не содержит. В науке экологического права под экологическим правонарушением обычно понимается противоправное, как правило, виновное деяние, причиняющее экологический вред или создающее угрозу его причинения либо нарушающего права и законные интересы субъектов экологического права [1]. Некоторыми авторами [2] предлагается закрепить данное понятие на законодательном уровне, что привело бы к формированию единообразного толкования и отграничению экологических правонарушений от смежных деяний.

Правовая природа юридической ответственности за экологические правонарушения может быть различной. В соответствии со ст. 75 названного выше ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливаются имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. Специфика такой ответственности обусловлена особым регулируемым и охраняемым экологическим законодательством интересом по сохранению благоприятной окружающей среды и экологическому благополучию, подлежащим приоритетной правовой защите. Данная задача и правовой принцип со всей очевидностью вытекают из нормы, установленной в ст. 9 Конституции Российской Федерации, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Статья 99 ЛК РФ устанавливает формы (виды) ответственности, к которой может быть привлечено лицо за нарушение им норм лесного законодательства: лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную и иную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Фактически ст. 99 ЛК РФ говорит о двух формах ответственности: административной и уголовной, к которым лицо привлекается соответственно по правилам административного и уголовного законодательства.

Особенностью правонарушений в сфере охраны и использования лесов, какая бы форма ответственности ни была установлена, является, прежде всего, то, что при этом причиняется вред всей экологической системе лесного участка, а не отдельно взятым деревьям [3].

Административная ответственность за нарушение лесного законодательства устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В частности, предусматривается ответственность за самовольное занятие лесных участков (статья 7.9 КоАП РФ), самовольную уступку права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (статья 7.10 КоАП РФ), нарушение правил использования лесов (статья 8.25 КоАП РФ), самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов (статья 8.26 КоАП РФ), нарушение правил лесовосстановления, правил лесоразведения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства (статья 8.27 КоАП РФ), незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан (статья 8.28 КоАП РФ).

Что касается уголовной ответственности, то она устанавливается Уголовным кодексом Российской Федерации (далее – УК РФ) за те правонарушения лесного законодательства, которые имеют наиболее высокую степень общественной опасности. Это, например, незаконная рубка лесных насаждений в тех случаях, когда ущерб был причинен в значительном, крупном или особо крупном размере, совершен группой лиц или должностным лицом с использованием своего служебного положения (статья 260 УК РФ), уничтожение или повреждение лесных насаждений путем поджога или неосторожного обращения с огнем (статья 261 УК РФ).

Основным критерием разграничения уголовно наказуемой незаконной рубки лесных насаждений (часть 1 статья 260 УК РФ) и незаконной рубки лесных насаждений, за которую ответственность предусмотрена статьей 8.28 КоАП РФ, является значительный размер ущерба, причиненного посягательством, который должен превышать пять тысяч рублей (примечание к статье 260 УК РФ).

Рубка лесных насаждений арендаторами лесных участков, имеющими проект освоения лесов, получивший положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы, с нарушением технологии заготовки древесины, в том числе рубки, без подачи отчета об использовании лесов подлежит квалификации по статье 8.25 КоАП РФ.

Что касается ответственности, установленной частью 4 названной статьи за использование лесов с нарушением условий договора аренды лесного участка, договора купли-продажи лесных насаждений, договора безвозмездного пользования лесным участком, иных документов, на основании которых предоставляются лесные участки, то данную норму можно считать избыточной, поскольку обязательства, возникающие в связи с исполнением названных выше договоров, регулируются гражданским законодательством. И ответственность за неисполнение договорных норм также устанавливается гражданским законодательством. Поэтому следует полагать, что данная норма подлежит отмене, что является особенно актуальным поскольку, как отмечается в научной литературе, ее применение в последнее время становится «стандартным» [4] во всех случаях, когда возникает проблема с квалификацией деяния.

Критерием отграничения преступления, предусмотренного статьей 260 УК РФ, от административного правонарушения (статья 8.28 КоАП РФ) является степень повреждения лесных насаждений. Если повреждение указанных насаждений не привело к прекращению их роста, содеянное влечет административную ответственность по статье 8.28 КоАП РФ [5].

Основным же видом наказания за правонарушения как административного, так и уголовного характера, является штраф. При этом взимание штрафа, зачастую, не соответствует общественной опасности деяния и не служит целям предупреждения совершения новых лесонарушений [6]. Например, такой вид нарушения лесного законодательства как нелегальная заготовка и контрабандный вывоз древесины из России приняли угрожающие масштабы и приобретают черты транснациональной преступности [7].

Все это порождает обширную судебную практику, связанную с обжалованием решений государственных органов в области охраны лесов о применении мер ответственности обжалуются в рамках арбитражного судопроизводства.

Типичным примером данной категории дел может служить Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09 сентября 2015 № Ф07-6541/2015 по делу № А66-9344/2014 о признании незаконным постановления о привлечении общества к ответственности по ч. 1 ст. 8.25 КоАП РФ за нарушение правил использования лесов и ч. 3 ст. 8.32 КоАП РФ за нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима. В данном случае заявленное требование удовлетворено полностью в части привлечения общества к ответственности по ч. 1 ст. 8.25 КоАП РФ, поскольку в действиях общества отсутствует состав вменяемого ему правонарушения. В оставшейся части требование удовлетворено частично, размер штрафа снижен.

Аналогичным примером может служить Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 01 декабря 2015 № 10АП-11651/2015 по делу № А41-47836/15 о признании незаконным постановления о привлечении к ответственности по ч. 4 ст. 8.25 КоАП РФ за нарушение правил использования лесов, которое было удовлетворено в части назначения наказания в виде административного штрафа, поскольку размер штрафа не соответствует тяжести совершенного правонарушения и не обеспечивает достижение целей административного наказания, предусмотренных ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ.

Таким образом, в ходе исследования отдельных аспектов применения ответственности за нарушение лесного законодательства, может быть сделан вывод, что при общей формальной урегулированности данных вопросов, имеется обширная и противоречивая практика применения лесного законодательства в данной части, что, несомненно, свидетельствует о необходимости его дальнейшего совершенствования.

Литература

1. Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды»/ Под общей ред. О.Л. Дубовик. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 514.

2. Лачин А.А. Уголовно-правовая охрана лесов в законодательстве России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2004. С. 16
3. Конфоркин И.А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений: монография // СПС КонсультантПлюс. 2010.
4. Хромов Е.В. Противодействие незаконным рубкам лесных насаждений // Законность, 2015, № 4
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 26.05.2015) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»
6. Лачин А.А. Указ. раб. С. 17
7. Гаевская Е.Ю. К вопросу о борьбе с незаконной заготовкой древесины // Экологическое право. 2016. № 1. С. 24 .

Галиновская Е. А.
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ., Москва
Galinovskaya E. A.
Head of the Department of
natural resources legislation, Institute of legislation
and comparative law under the Government of the
Russian Federation, Moscow
E-mail: nat-resources@izak.ru;444_45@mail.ru

Правовые проблемы регулирования земельных отношений в Российской Федерации

Россия Федерациясындагы жер мамилелерин жөнгө салуунун укуктук маселелери

Legal problems of regulation of land relations in the Russian Federation

***Аннотация:** в статье раскрыты основные направления и проблемы развития земельного законодательства Российской Федерации в последнее время. Сделан вывод о том, что земельное законодательство должно быть направлено не только на обеспечение устойчивого рационального использования земель (что остается важной задачей), но и на создание четких правовых основ обеспечения земельными ресурсами социально-экономического развития общества.*

***Аннотация:** Жалпылаган макалада акыркы жылдары Россия Федерациясынын жер мыйзамдарын өнүктүрүүнүн негизги багыттары жана көйгөйлөрү менен алектенет. Бул жер закондору жердин туруктуу башкаруу (негизги кыйынчылык бойдон калууда) камсыз кылуу гана эмес, бирок ал коомдук-экономикалык өнүгүү боюнча жер ресурстары үчүн ачык-укуктук базасын түзүү үчүн түзүлгөн.*

***Annotation:** The article reveals the main directions and problems of the development of land legislation of the Russian Federation in recent times. It was concluded that land legislation should be aimed not only at ensuring sustainable management of land (which remains an important task), but on creating a clear legal basis for providing land resources with the socio-economic development of society.*

***Ключевые слова:** Земельные ресурсы, охрана земель, правовое регулирование земельных отношений.*

***Негизги сөздөр:** Жер ресурстарын, жерди коргоо, жер мамилелерин укуктук жөнгө салуу.*

***Keywords:** Land resources, land protection, legal regulation of land relations.*

Одна из основных целей правового регулирования отношений в области использования и охраны земель – обеспечение земельными ресурсами социально-экономического развития общества. Эта цель прямо не названа нормативными правовыми актами, но ее реализация предполагается практически всеми механизмами воздействия на земельные отношения.

Все формы государственно-правового воздействия в сфере землепользования (в широком смысле) основаны на конституционном положении, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ).

Проблемы государственного регулирования использования земельных ресурсов всегда были в поле зрения специалистов в области права, управления и политики[1]. Потребности гармоничного общественного развития обуславливают необходимость постоянного изучения степени и методов воздействия государства на все процессы использования земель. Частью этой работы является исследование правовых форм реализации основных функций государства в очерченной сфере.

основной задачей, которую призвано решать земельное законодательство является обеспечение правовыми средствами баланса частных и публичных интересов в использовании земли. Достижение этой цели осуществляется совокупностью правовых средств, среди которых особое место занимает взаимоувязанное регулирование различных по характеру и содержанию земельных отношений.

Решению поставленной задачи отвечает сформированная в настоящее время система земельного законодательства, состоящая из федеральных законов, законов РФ и нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Во главе этой системы находится ЗК РФ, который, с одной стороны, закрепляет наиболее существенные правовые механизмы воздействия на возникновение и прекращение прав на землю, использование земли и управление правовыми ресурсами. С другой стороны, ЗК РФ выполняет роль связующего звена во взаимодействии различных правовых институтов и норм иных отраслей законодательства при регулировании земельных отношений. Основания к изменению устоявшегося подхода к систематизации земельного законодательства для обеспечения земельного правопорядка в стране не видятся.

Законодательство о земле, таким образом, представляет собой обширную постоянно развивающуюся систему и включает в себя большой перечень федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. В систему законодательства о земле входят также нормативные акты субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Все акты находятся в связи между собой, не должны противоречить Конституции РФ, а также Земельному кодексу РФ. Для правового регулирования и правоприменения наличие развитой системы земельного законодательства означает, что определение прав и обязанностей субъектов земельных отношений, правовой режим земельного участка, решение иных юридически значимых вопросов осуществляется в опоре на целый ряд соподчиненных норм, закрепленных разными нормативными правовыми актами различного уровня[5].

Вместе с тем, остались неразрешенными некоторые проблемы и противоречия формирования основных институтов земельного законодательства и права. Не нашли окончательных ответов и дискуссионные вопросы соотношения земельного, гражданского и градостроительного законодательства. Сложными путями движется формирование национальной земельной политики и связанный с этим законодательский процесс. Можно сказать, что особенностями развития земельного законодательства последнего времени являются: общее увеличение числа земельно-правовых норм, и детализация земельно-правового регулирования. В последние годы земельное законодательство кардинально изменилось в части регулирования отношений в области предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности. Подготовлен и внесен в Государственную Думу РФ проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию». В стадии разработки находятся проекты федеральных законов, направленные на объединение системы регистрации прав на недвижимость и кадастрового учета недвижимого имущества. В этих целях Правительством РФ разработан проект федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

Периодические попытки изменить принципы и содержание земельно-правового регулирования в России - один из факторов, влияющих на законодательное регулирование земельных отношений. Это обстоятельство не может не влиять на стабильность земельного правопорядка. Нестабильность законодательства оказывается причиной нестабильности земельных общественных отношений, что может негативно сказаться на социально-экономической ситуации в государстве в целом.

С тем, чтобы земельное законодательство было действенным, эффективным регулятором общественных отношений по поводу земли, совершенствование законодательства должно быть основано на внимательном изучении состояния земельных общественных отношений и детально проработано. Реформирование правового регулирования земельных отношений не может быть самоцелью или отвечать интересам только определенных социальных кругов. Особенно это актуально в современный период, когда российское общество и государство находятся в сложном экономическом и политическом положении. Содержание полномочий органов государственной власти и

органов местного самоуправления в процессе использования земельных ресурсов составляют регулирование оборота земель, обеспечение соблюдения установленного земельного режима, охрана земельных ресурсов и контроль за их состоянием, государственный учет и др.

Вместе с тем все чаще признается, что, несмотря на обширность и динамичное развитие земельного законодательства, ряд проблем концептуального характера еще ожидают решения. Так, до настоящего времени для земельно-правового регулирования характерны такие черты, как постоянное увеличение числа и детализации норм, разнонаправленность и недостаточная согласованность реформирования основных институтов. При этом не прекращается процесс постоянного внесения изменений в действующие нормативные правовые акты. Периодически предпринимаются шаги по пересмотру концепции и содержания земельно-правового регулирования. Перечисленные факторы не в последнюю очередь влияют на качество и эффективность законодательного регулирования земельных отношений. Ситуация, которую можно назвать перманентным реформированием нормативно-правовой базы земельных отношений, не способствует формированию стабильности земельного правопорядка, равно как и экономической, социальной стабильности[7].

Недостаточная сбалансированность и периодические изменения правового регулирования сказываются на всей сфере земельных отношений.

Известны случаи столкновения интересов и прямых конфликтов, вызванных недостаточной урегулированностью тех или иных земельных отношений. В качестве одного из примеров, когда недостаточность и неоднозначность правового регулирования оказываются причиной конфликтных ситуаций и социального напряжения, можно назвать несогласованность в регулировании прав и законных интересов правообладателей земельных участков и правообладателей линейных объектов (линий электропередач, магистральных трубопроводов и др.), которые либо размещены в пределах чужих земельных участков, либо в связи с их размещением устанавливаются ограничительные режимы использования земель и недвижимости (установление охранных зон линейных объектов или минимальные расстояния до них).

При этом замечено, что проблемы возникают зачастую не из-за намеренного нарушения установленных правил, в связи с отсутствием доступных сведений о границах территорий с особым режимом использования.

Проблемой, не нашедшей до настоящего времени полноценного регулятивного решения является соблюдение режима охранных зон и минимальных расстояний до линейных объектов. Одна из ключевых норм, определяющих общий подход законодателя к ее решению – ч. 8 ст. 90 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ), согласно которой земельные участки, предоставленные под строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов трубопроводного транспорта из состава земель других категорий, не подлежат переводу в категорию земель транспорта и предоставляются на период осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта таких объектов. На земельные участки, где размещены подземные объекты трубопроводного транспорта, относящиеся к линейным объектам, оформление прав собственников объектов трубопроводного транспорта в порядке, установленном ЗК РФ, не требуется. У собственников земельных участков возникают ограничения прав в связи с установлением охранных зон таких объектов. Иными словами, в настоящее время собственники подземных трубопроводов и правообладатели земельных участков должны выстраивать свои отношения в рамках установленного режима охранной зоны трубопровода.

В целом такой подход при последовательном установлении и соблюдении режима охранной зоны можно считать действенным. Обратим внимание, что преимущество режима охранной зоны заключается в том, что она устанавливается в императивном порядке и соблюдение ее режима предполагает следование со стороны правообладателя земельного участка целому ряду нормативно установленных предписаний. Контроль за

соблюдением предписаний возложен на уполномоченные органы власти. Несоблюдение этих предписаний влечет прямо предусмотренную в законе юридическую ответственность. Еще одним положительным моментом правовой конструкции «охранная зона» является то, что при переходе прав на земельные участки и при любом изменении правового режима земель или земельных участков режим охранной зоны в обязательном порядке сохраняет свое действие в полном объеме.

Однако при реализации правового режима охранной зоны линейного объекта возникает целый ряд проблем, связанных как с установлением охранных зон, так и с соблюдением их правового режима.

Еще одной сложностью реализации режима охранной зоны является то, что в рамках конструкции «охранная зона – ограничение прав правообладателя земельного участка» отсутствует возможность закрепить за правообладателем участка обязанность содержать зону в надлежащем состоянии. Исключение составляет реализация условий договора аренды земельного участка, предусмотренных ст. 39.8 ЗК РФ. Однако и в данном случае собственник трубопровода зависим от условий договора аренды, стороной которого он не является[3].

Поиск решения проблемы ведется в нескольких направлениях. Один из них связан с дополнением конструкции охранной зоны новыми правовыми составляющими, вместе с тем рассматриваются возможности развития сервитутных, арендных и иных отношений по реализации права пользования чужими земельными участками отношений для целей обеспечения интересов правообладателей объектов нефтепроводного транспорта.

Однако следует признать, что в настоящее время в полной мере не отвечает потребностям развития линейных объектов ни правовой режим охранных зон, ни установленный ст. 23 ЗК РФ перечень возможностей использования чужого земельного участка в целях эксплуатации линейных объектов на основании публичного сервитута.

Одно из направлений совершенствования правового регулирования отношений между собственниками линейных объектов и правообладателями земельных участков может быть связано с развитием института охранных зон с наполнением его содержанием, обеспечивающим баланс не только публичных и частных интересов правообладателя земельного участка, но и интересов собственника объекта. Данное направление имеет несколько положительных черт, в том числе: в Российской Федерации для всех магистральных трубопроводов уже установлены охранные зоны, их режим относительно подробно урегулирован, реализация норм известна и привычна заинтересованным лицам. Следовательно, развитие этого института не потребует глобального реформирования правовых условий, обеспечивающих развитие сети нефтепроводов.

Вместе с тем такой подход, скорее всего, вызовет необходимость пересмотра правового содержания и правового значения охранной зоны линейного объекта. Обеспечение интересов собственника магистрального трубопровода в данном случае будет связано с наделением собственника такого объекта не только обязанностями по ее содержанию, но и ограниченными правами на использование земельных участков в границах зоны в целях обеспечения режима охраны. Это выходит за рамки привычного представления об охранной зоне как об исключительно административном ресурсе, обеспечивающем безопасность эксплуатации объектов охраны.

Кроме того, развитие правового регулирования в этом направлении потребует более последовательного закрепления на уровне федерального закона и подзаконных нормативных актов общих норм об установлении охранной зоны, реализации прав и обязанностей всех участников отношений по обеспечению соблюдения ее режима.

Приведенный подход представляется наиболее предпочтительным ввиду того, что он не потребует новых правовых конструкций, а направлен на совершенствование уже имеющихся. Следует заметить, что порядок установления и соблюдения режима охранных зон в той или иной степени регулирования определен для всех линейных

объектов, а сами охранные зоны являются реальностью правового режима соответствующих объектов и территорий, на которых они расположены.

Еще одно направление связано с развитием института ограниченных прав (сервитута) на земельные участки в целях размещения эксплуатации линейных объектов, который изначально предполагает обеспечение интересов собственника объекта недвижимости, для эксплуатации которого он устанавливается.

Кроме того, ведется активная работа по поиску подходов к модернизации законодательства о сервитуте, включая разработку проекта специального федерального закона, предусматривающего регулирование сервитутных отношений в целях размещения и эксплуатации линейных объектов (Минэкономразвития России). Однако и в данном случае имеются определенные барьеры, ограничивающие роль сервитута для обеспечения рассматриваемых отношений.

Так, с формированием сервитутных отношений не представляется возможным полностью отказаться от института охранных зон, обеспечивающих в административном порядке безопасную эксплуатацию магистрального трубопровода. Конструкция сервитута предполагает выстраивание отношений прежде всего на основании взаимных договоренностей сторон, что при решении вопросов предотвращения аварийных ситуации или ликвидации аварий недопустимо. Следовательно, полная замена отношений, связанных с обеспечением режима охранных зон, сервитутом, скорее всего, потребует «укрепления» его целым рядом административных требований на уровне федерального закона. Это может привести к тому, что содержание сервитутных отношений в данном случае невозможно будет рассматривать только с точки зрения гражданского права.

Третье направление может быть связано с введением в правовую систему в целях безопасной эксплуатации магистральных трубопроводов особой категории прав собственников данных объектов на земли и земельные участки, в которых сочетались бы черты как охранных зон, так и сервитута. В данном случае следует учесть опыт тех государств, правом которых уже предусматриваются особые правовые титулы, приуроченные к использованию земельных участков или территорий именно для линейных объектов.

Представляется целесообразным в целях модернизации правового регулирования установления охранных зон линейных объектов выделить положения о правовом режиме таких охранных зон в самостоятельный нормативный правовой акт с включением в него всех необходимых для установления и соблюдения режима охранных зон положений.

Намерением преодолеть сложившуюся ситуацию можно считать разработку проектов федеральных законов, направленных на закрепление общих условий установления и соблюдения режима охранных зон трубопроводов. В частности, в проекте федерального закона № 408228-5 «Технический регламент о безопасности магистральных трубопроводов для транспортировки жидких и газообразных углеводородов» предусмотрены нововведения, непосредственно касающиеся регулирования режима охранных зон магистральных трубопроводов.

Таким образом, совершенствование правового регулирования отношений в области государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации как на ближайшую, так и на долгосрочную перспективу должно учитывать общие концептуальные подходы к определению роли земли в социально-экономических процессах, учитывать необходимость защиты прав землепользователей. Земельное законодательство должно быть направлено не только на обеспечение устойчивого рационального использования земель (что остается важной задачей), но на создание четких правовых основ обеспечения земельными ресурсами социально-экономического развития общества.

Литературы

1. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства. - М.: Новый индекс, 2012.

2. Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. - 2012. - № 8. - С. 87 - 93.
3. Боголюбов С.А. Земельное право. - М. ЮРАЙТ. - 2013.
4. Волкова Т.В. Правовые механизмы повышения эффективности управления земельными ресурсами// Право. Законодательство. Личность. -2013. -№ 2 (17). - С. 126-129.
5. Кочнева И.В. Политико-правовые способы и механизмы управления земельными ресурсами в России // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 12. - С. 37 - 43.
6. Крассов О.И., Земельное право. - М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016.
7. Жариков Ю.Г. Земельное право России. - М.: КНОРУС, 2016.
8. Научные концепции развития российского законодательства, отв. ред. Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. - М: Издательский дом «Юриспруденция», 2015.
9. Чмыхало Е.Ю. Государственная политика Российской Федерации в сфере охраны и использования земель: правовые аспекты. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия. - 2016.

Сведения об авторах

Авторлор жөнүндө маалымат

Абайдельдинов Тлеухабыл Мусинович - кандидат юридических наук, доцент Казахского национального университета им. Аль-Фараби, Республика Казахстан, Алма-Ата.

Абанина Елена Николаевна - кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», Российская Федерация, Саратов.

Андашев Улан Турдубекович - кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета Кыргызского национального университета, Бишкек.

Акылакунова Асикат Кийкбаевна - заведующая музеем РХТУ им. Д.И. Менделеева, Российская Федерация, Москва.

Афанасьев Сергей Федорович - доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», Российская Федерация, Саратов.

Батырбаев Бактыбек Сулайманович - кандидат юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса и судебной экспертизы юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына, г. Бишкек.

Бейшембиев Эсенгул Жумашевич - доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории права юридического факультета КНУ им. Ж.Баласагына, Бишкек.

Боголюбов Сергей Александрович - доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом экологического законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», Российская Федерация, Москва.

Болтанова Елена Сергеевна - доктор юридических наук, профессор кафедры информационного права ФГБОУ ВО «Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники», TUSUR University, профессор кафедры природоресурсного, земельного и экологического права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский государственный университет», National Research Tomsk State University, Российская Федерация, Томск.

Волкова Татьяна Владимировна - кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, Российская Федерация, г. Саратов.

Галиновская Елена Анатольевна - кандидат юридических наук, заведующий отделом природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва.

Герасимова Елена Сергеевна - кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения факультета права НИУ ВШЭ, директор АНО «Центр социально-трудовых прав», председатель Ассоциации «Юристы за трудовые права», Российская Федерация, Москва.

Захарьяцева Иветта Юрьевна - кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», Российская Федерация, Саратов.

Ермаков Александр Николаевич - кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», Российская Федерация, г. Саратов.

Есенкулова Бегайым Бектуровна - доктор права, доцент программы «Международное и бизнес право» Американского университета в Центральной Азии, Бишкек.

Есетова Салтанат Конусбаевна - кандидат юридических наук, доцент Университет «НАРХОЗ», Республика Казахстан, Алматы.

Ибраева Алуа Саламатовна - доктор юридических наук, профессор Казахского национального университета им. Аль-Фараби, Республика Казахстан, Алматы.

Кадыров Азамат Анварбекович - и.о. доцента кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына

Казанбаева Зарема Равильевна - кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и процессуального права юридического факультета Кыргызского национального университета, Бишкек.

Каражигитова Ботагоз Есеновна – старший преподаватель, Университет «НАРХОЗ», Республика Казахстан, Алматы.

Качкын кызы Гульназ - кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского, трудового и экологического права Юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына.

Коваленко Ольга Владимировна- старший преподаватель кафедры криминалистики, специальной техники и психологии Академии МВД Кыргызской Республики, подполковник милиции, Бишкек.

Коришунуова Наталья Евгеньевна- доцент РХТУ им. Д.И. Менделеева, Российская Федерация, Москва.

Люттов Никита Леонидович - доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Российская Федерация, Москва;

Мадалинов Алишер Турсунжанович - преподаватель кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына, Бишкек.

Нигматуллина Эльмира Фаатовна - кандидат юридических наук, доцент, Казанский (Приволжский) федеральный университет, Российская Федерация, Республика Татарстан, Казань.

Пономарев Михаил Вячеславович - научный сотрудник отдела экологического законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», Российская Федерация, Москва.

Раманкулов Кубанычбек Советович - кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского, трудового и экологического права юридического факультета Кыргызского национального университета, Бишкек.

Романова Ольга Александровна - кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Российская Федерация, Москва,

Ручкина Гульнара Флюоровна - доктор юридических наук, профессор, руководитель Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва.

Сидыкова Нодира Насруллаевна - соискатель Института философии, политологии и права Академии Наук, Республика Таджикистан, Душанбе.

Таджибаев Эльдар Абдухалилович - кандидат философских наук, директор Центра исследований социально-трудовых отношений, председатель горно-металлургического профсоюза Кыргызской Республики, Бишкек.

Такырбашова Гульзат Калыбековна - преподаватель кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына.

Терновая Ольга Анатольевна - кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, доцент, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российская Федерация, Москва.

Турсунакунов Суран Турсунакунович - кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета Кыргызского национального университета, Бишкек.

Шаменова Шынар Жумабековна - магистр юриспруденции, старший преподаватель Атырауского государственного университета им. Х.Досмухамедова, Республика Казахстан, Атырау.

Шульга Анна Евгеньевна - старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Волгоград.

Шуплецова Ю.И. - кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва.

Царенко Марина Владимировна –соискатель кафедры гражданского, трудового и экологического права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына.

Чикильдина Анна Юрьевна - кандидат юридических наук, исполняющий обязанности заведующего кафедрой, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления - филиал РАНХиГС, Российская Федерация, Волгоград.

Чмыхало Елена Юрьевна - кандидат юридических наук, профессор кафедры земельного и экологического права Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» Российская Федерация, Саратов.

Вестник КНУ им Ж.Баласагына
Специальный выпуск (S) №1 2018

Журнал зарегистрирован Министерством юстиции Кыргызской Республики. Свидетельство о регистрации №1530 от 15.05.09.

Материалы, публикуемые в журнале “Вестник КНУ им. Ж.Баласагына”, не обязательно отражают точку зрения редакции.

Адрес редакции:
720033, Кыргызская Республика,
г. Бишкек,
ул. Фрунзе, 547
ИИН: 01409199310050
ОКПО:02168992
E-mail: vestnik@university.kg

Технический редактор: Казыбекова Д.Э.
Компьютерная верстка: Мадалинов А.Т.
Офсетная печать. Объем 70х100^{1/16},
Усл.п.л. 21,8. Тираж 200 экз.
Подписано в печать 00.00.2018.

Отпечатано в типографии «.....» Зак. № 1
Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул.....
тел.: